الدكتور سليمان محمد الطماوي
استاذ مساعد القانون العام بكلية الحقوق
جامعة عين شمس



تنظيم الإدارة العامة

الطبعة الأولى

سنة ١٩٥٥

ملتزم الطبع والنشر
دار الفكر العربي

مطبعة الاعتماد بمصر تليفون ٥٥٠٤٥
شارع حسن الاكبر - عابدين

على قاعدة أساسية من مقتضاها أن رئيس الدولة « يسود ولا يحكم »، وعلى العكس من ذلك تزداد سلطات رئيس الدولة إلى أقصى حد ممكن فى نظام الديمقراطية الرياسية حيث تتركز السلطة التنفيذية فى يد رئيس الدولة الذى هو فى نفس الوقت رئيس الحكومة .

ومايقال عن سلطة رئيس الدولة فى هذا الخصوص يقال أيضا عن سلطة مجلس الوزراء ، والوزراء . . . الخ .

ولما كنا فى فترة انتقال ، نتلمس خلالها نظاماً ديمقراطيا يتفق وأحوالنا الاجتماعية ، فإن كثيراً من الموضوعات التى نعرض لها سيتأثر بهذا الوضع ، حتى ينجلى الأمر فى دستورنا الجديد .

٣ — ومن ثم فإن دراستنا لهذا الموضوع — والتى أعدت خصيصاً لكى تكون مرجعاً للطلبة — سوف تستهدف إبراز الأسس العامة التى تحكم تنظيم الادارة العامة ، وكيف طبقت هذه الأسس فى مصر ، وما نجم عن هذا التطبيق من عيوب ، وما يرجى من إصلاح .

وسنلتزم فى دراستنا المنهج التقليدى على النحو التالى :

أولا : الأشخاص المعنوية العامة .

ثانيا : المبادىء الأساسية لتنظيم الإدارة العامة .

ثالثاً : النظام الإدارى المصرى .

هذا والله ولى التوفيق

ديسمبر سنة ١٩٥٥ المؤلف

الباب الأول

الأشخاص المعنوية العامة

مقدمة

١ — الأشخاص المعنوية العامة هى كل الأشخاص فى مجال القانون العام . ومن هنا كان اهتمام القانون العام بهذا الموضوع : فالموظفون العموميون حين يتصرفون ، سواء أقاموا بأعمال قانونية أو مادية ، فإنهم إنما يتصرفون لحساب شخص معنوى عام كالدولة أو المديرية مثلا فتنصرف آثار تصرفاتهم — حقوقاً أو التزامات — إلى الشخص المعنوى العام الذى يعملون لحسابه . وعلى هذا الأساس يعامل الأفراد الموظفين العموميين .

٢ — على أن موضوع الأشخاص المعنوية ليس قاصراً على القانون العام ، بل إن نظرية الشخصية المعنوية قد نشأت فى مجال القانون الخاص وإن كانت ليست بالأهمية التى لها فى القانون العام نظراً لاهتمام القانون الخاص بالأشخاص الطبيعيين ، ومن ثم فقد احتوى ذلك القانون على الأحكام الخاصة بنظرية الشخصية المعنوية بصفة عامة .

٣ — ولما كانت فروع القانون يكمل بعضها بعضاً ، وكانت مادة المدخل للعلوم القانونية تتناول فيما تتناوله الأصول العامة لنظرية الشخصية المعنوية ، فإننا سنكتفى هنا باستعراض ما يتعلق بالأشخاص المعنوية العامة ، لنجنب

يعينه له المشرع . وأهم الأشخاص المعنوية الاقليمية بطبيعة الحال الدولة ، فإنها تمارس اختصاصها على جميع الاقليم بل وعلى الأقاليم المخصصة للأشخاص المعنوية الأخرى بالنسبة للمرافق القومية التى تهيمن عليها الدولة فى جميع أجزاء الإقليم ، كمرفق الدفاع والبوليس والنقل بالسكة الحديد والتلغراف والتليفون والبريد . . . الخ . وهناك المديريات والمدن التى تمارس اختصاصها فى حدود إقليمية معينة :

أولا : الدولة

والدولة كما ذكرنا هى أهم الأشخاص المعنوية العامة ، وشخصيتها ركن من أركان وجودها وفقاً لقواعد القانون الدولى العام ، وهى التى تضمن لها الاستمرار عبر القرون والحقب ، وبصرف النظر عن أشكال الحكومات المختلفة التى تتعاقب عليها. ومن ثم فإنه لا حاجة لأن يتضمن الدستور نصاً على شخصية الدولة[1] .

وإذا كانت الأشخاص الإقليمية العامة الأخرى لها استقلالها ، فإن شخصية الدولة هى الأصل الذى تتفرع عنه تلك الأشخاص ، ولهذا فإن للدولة هيمنتها على جميع الأشخاص المعنوية خاصة أو عامة كما سنرى فيما بعد.

والمسلم به فى الوقت الحاضر أن للدولة شخصية معنوية واحدة تغطى جميع تصرفاتها ، سواء كانت تلك التصرفات تنطوى على قدر من السلطة العامة أم لا .

ولكن بعض الفقهاء ذهب فى هذا الشأن مذهباً آخر :

---

(١) نصت المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ على أنه « تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام وبالشروط التى يقررها القانون . وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ، ويعين القانون حدود اختصاصها . » فلم تتضمن النص على شخصية الدولة .

(ا) فمنهم — كالفقيه برتلمى — من رأى قصر الشخصية المعنوية للدولة (وللأشخاص العامة الأخرى) على دائرة الحقوق المالية والتصرفات التى تندرج فى نطاق القانون الخاص . أما امتيازات السلطة العامة ، فإنها ليست من قبيل الحقوق ، بل هى مجرد اختصاصات يمارسها الموظفون فى النطاق الذى ترسمه القوانين واللوائح تحقيقاً للصالح العام ، ومن الخطورة بمكان اعتبار تلك الاختصاصات حقوقاً لأن ذلك قد يهدد الحرية الفردية .

ورغم الاعتبارات الحميدة التى يصدر عنها هذا الرأى فإنه منتقد ، نظراً لأن الحقوق لم تعد باطلاقها السابق ، وأن حق الملكية ، الذى كان أكثرها إطلاقاً قد أصبح مقيداً لدرجة كبيرة : فالحقوق فى الوقت الحاضر قد أصبحت شبيهة بالاختصاصات فى القانون العام . ومن ثم فلا خطر على الحرية الفردية من اعتبار امتيازات السلطة العامة حقوقاً يمارسها الموظفون نيابة عن الشخص المعنوى .

(ب) وقال رأى آخر بازدواج شخصية الدولة : فتعتبر الدولة (وكذلك الأشخاص العامة الأخرى) شخصا معنويا خاصا إذا ما تصرفت فى حدود الحقوق المالية أو التى ينطبق عليها القانون الخاص . وعلى العكس من ذلك تعتبر شخصا معنويا عاما إذا مارست حقا من حقوق السلطة العامة .

وقد ساعد هذا القول على تقرير مسئولية الدولة عن تصرفاتها المالية فى وقت كانت القاعدة المقررة فيه هى عدم مسئولية الدولة ، لا سيما فى ألمانيا .

ولكن هذا التصوير قد فقد قيمته الآن بعد أن ساد مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها . كما أنه قد يؤدى إلى نتيجة عكس المقصودة ، إذ يمكن الاستناد إلى ازدواج شخصية الدولة ، لتقرير عدم مسئولية الدوله باعتبارها شخصا معنويا خاصا عن أعمال الدولة باعتبارها سلطة عامة .

وقد وقعت فى هذا الخلط بعض أحكام القضاء المصرى (١).

وإذاً فالدولة كما ذكرنا لها شخصية معنوية واحدة، تمارس بمقتضاها جميع حقوقها واختصاصاتها (٢).

ثانياً : المديريات

عرفت مصر مجالس المديريات لأول مرة بمقتضى قانون أول مايو سنة ١٨٨٣. غير أن هذا القانون لم يعترف للمديريات بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة، وبهذا اعتبرت فرعا للحكومة المركزية . ولم يعترف لها بالشخصية المعنوية إلا بمقتضى القانون رقم ٢٢ الصادر فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩، غير أن هذا القانون قد أخطأ إذ اعترف بالشخصية المعنوية للمجلس لا للإقليم، مع أن المجلس إن هو إلا العضو التنفيذى للمديرية (٣)، واستمر هذا الخطأ أيضا فى القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ (الصادر فى أول يونيو ١٩١٣) إلى أن تلافاه دستور سنة ١٩٢٣، الذى اعترف بالشخصية المعنوية للمديرية نفسها لا للمجلس، فقد نصت المادة ١٣٢ منه على أن « تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام

---

(١) من ذلك حكم محكمة مصر المختلطة الصادر فى ٢٢ فبراير سنة ١٩٣٢، وقد أيدته محكمة الاستئناف المختلطة فى ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٣٥ وقد جاء فيه : « ... وحتى لو قلنا بأن الدولة هى وحدة عضوية رغم تشعب فروعها ومصالحها، فانه من المؤكد أن الدولة حينما تقوم بعمل من الأعمال العادية طبقا للقانون الخاص، هى هيئة متميزة عن الدولة بصفتها سلطة عامة، تعمل فى حدود القانون العام. »

وراجع رقابة التضمين للدكتور وحيد فكرى رأفت ص ١٥٨ . ومؤلف الدكتور عثمان خليل المرجع السابق، ص ٧١ .

(٢) حكم محكمة الاستئناف الوطنية الصادر فى ١١ يناير سنة ١٩٤٢، محاماة السنة ٢٢ رقم ٢٣١ ص ٦٦٧ .

(٣) جاء فى المادة ١١ من القانون رقم ٢٢ الصادر فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ ما يلى : « وتعتبر مجالس المديريات المشكلة كما تقدم أشخاصا معنوية ويكون المدير نائبا عن المجلس بهذه الصفة فى استعمال ماله من السلطة وفى أداء ما عليه من الواجبات مما يدخل فى دائرة اختصاصه. »

بالشروط التى يقررها القانون . وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ، ويعين القانون حدود اختصاصها ».

وأخيراً صدر القانون رقم ٢٤ بتاريخ ١١ يونيو سنة ١٩٣٤ بإعادة تنظيم مجالس المديريات ، والقانون رقم ٦٨ فى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء تلك المجالس .

وكان يترتب على القول بثبوت الشخصية المعنوية لمجلس المديرية نتائج بالغة الخطورة ، منها انقضاء شخصية المديرية بمجرد حل المجلس ، وإمكان المجلس الجديد التحلل من الالتزامات التى يكون قد ارتبط بها المجلس القديم لاختلاف شخص الملتزم .

ولهذا فقد فسر الفقه التشريع القديم على أنه يمنح الشخصية المعنوية للإقليم لا للمجلس[1].

---

(١) راجع على سبيل المثال حكم محكمة استئناف مصر فى ٥ مايو سنة ١٩٣١ (محاماة السنة ١٢ ص ٢٣٠) وقد جاء فيه : « إن أهم مظهر للشخص المعنوى هو أن يكون له ذمة مالية مستقلة عن ذمة ممثليه ، فلا يمكن أن يفهم أن قانونى سنة ١٩٠٩ و ١٩١٣ أراد تخويل الشخصية المعنوية لمجلس المديرية ذاته ، وبعبارة أخرى لأعضاء المجلس مجتمعين أو متفرقين ، وإنما الغرض الأصلى من انشاء مجالس المديريات هو ايجاد هيئات تضم أعضاء منتخبين وأعضاء معينين بحكم وظائفهم للاشراف على أعمال المديريات ورعاية شؤونها والقيام بالمرافق العامة فى كل مديرية . لذلك منح الشارع الشخصية المعنوية للمديرية حتى يسهل عليها الاضطلاع بهذه المأمورية وتحقيق الغرض المقصود من انشائها فأصبحت المديرية تملك أملاكا خاصة ، ولها مدارس تابعة لها ، وأصبحت فى الوقت ذاته مدينة للموظفين وغيرهم ممن تعاقدت معهم ، وهذه الذمة المالية كما يظهر بداهة هى لنفس المديرية لا لأعضاء المجلس ، وقانونا سنة ١٩٠٩ و ١٩١٣ وإن كانا قد نصا حقيقة على اعتبار مجالس المديريات المشكلة بالكيفية المبينة بهذين القانونين أشخاصا معنوية ، ولكن هذا النص كان محل انتقاد فقهاء القانون الادارى ، وقال بعضهم إن هذا التعبير المبهم يؤذن بافتراض أن الشارع إنما أراد أن يخص المديرية بالشخصية المعنوية دون المجلس الذى هو السلطة التنفيذية لها ليس إلا ، ويؤيد ذلك ما جاء بالدستور (دستور سنة ١٩٢٣) إذ نص صريحا على أن الشخصية المعنوية إنما تكون للمديريات ، فيجب اعتبار الشخصية المعنوية للاقليم ذاته أو المديرية ، وهذه دائمة ومصالحها وأملاكها والمدارس التى أوجدتها والمنشآت التى أنشأتها لا تزول ولا تنعدم بمجرد تغيير أعضاء المجلس الممثل لها . . » .

ثالثا: المدن «والقرى»

لم يكن هناك نص عام قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣، يقضى بمنح المدن والقرى المصرية الشخصية المعنوية، ومن ثم فقد حدث خلاف فى هذا الصدد:

أولا: قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣: كانت المجالس البلدية على النحو التالى:

١ - مجلس بلدى الاسكندرية: اعترف له بالشخصية المعنوية دكريتو ٥ يناير سنة ١٨٩٠، ولكنه وقع فى نفس الخطأ الذى ألمعنا اليه فيما سلف، إذ اعترف بالشخصية المعنوية للمجلس لا لمدينة الاسكندرية ذاتها.

٢ - المجالس البلدية المختلطة: وكانت توجد فى المدن الكبرى، واشترك الأجانب فى عضويتها وجوبا عن طريق الانتخاب، وكان المجلس البلدى لكل مدينة يحكمه قانون خاص.

٣ - المجالس المحلية: وتوجد فى المدن الأقل أهمية ويجوز للحكومة أن تشرك الأجانب فى عضويتها عن طريق التعيين. وكانت تحكمها اللائحة الأساسية الصادرة فى ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩.

ولم يقطع المشرع بمنح الشخصية المعنوية للمجالس البلدية المختلطة فى جميع الحالات، كما أن اللائحة الأساسية للمجالس المحلية جاءت خلوا من نص صريح على منح الشخصية المعنوية للمجالس المحلية. ولهذا فقد كانت الشخصية المعنوية لتلك المجالس محل جدل، وأنكرت بعض الأحكام الشخصية المعنوية على تلك المجالس [1]. وبهذا المعنى صدرت كثير من فتاوى أقلام قضايا الحكومة

(١) انظر على سبيل المثال حكم محكمة طنطا الابتدائية الصادر فى ٢٥ أبريل سنة ١٩١٦ (مجموعة رسمية السنة ١٧ حكم رقم ٤٣ ص ٦٥) الذى قرر أن المجلس البلدى المختلط لمدينة طنطا يعد فرعا من فروع الحكومة المركزية، وحكم محكمة مصر الكلية الصادر فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٠ (محاماة السنه الرابعه ص٤٥٧) وقد جاء فيه أن «المجالس المحليه ليست لها شخصيه معنويه مستقلة عن الحكومه وهى فرع من فروع الحكومة».

وإن كانت قد عدلت عن رأيها قبيل صدور الدستور [١] .

ثانيا : بعد صدور دستور سنة ١٩٢٣ : نصت المادة ١٣٢ منه كما ذكرنا على اعتبار « . المدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام . . . » وبالرغم من هذا النص العام، فان الشخصية المعنوية ظلت معطلة عملا بالنسبة للأغلبية العظمى من المدن والقرى نظراً لعدم إنشاء مجالس بلدية وقروية تكون الأداة المعبرة عن إرادة تلك الشخصية المعنوية التى اعترف بها الدستور لجميع المدن والقرى . وقد عملت الحكومة لا سيما فى الوقت الأخير على تلافى هذا النقص.

وقد صدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ (فى ٣١ أغسطس) بنظام المجالس البلدية والقروية، ثم استعيض عنه بالقانون الحالى رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥. كما صدرت تشريعات مستقلة بإنشاء مجالس بلدية فى بعض المدن الرئيسية كالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء مجلس بلدى القاهرة ، والقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء مجلس بلدى الاسكندرية ، والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء مجلس بلدى بور سعيد .

المبحث الثانى

الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية

وهى التى يطلق عليها الفقهاء تسمية « المؤسسات العامة [٢] » "Les établisse-

---

(١) راجع أمثلة كثيرة لهذه الفتاوى فى مؤلف الدكتور وحيد فكرى رأفت ص ٦٦ — ٦٩ وعدولها ص ٦٩ إلى ٧٢ .

(٢) هذه هى التسمية الشائعة، ولكن الدكتور توفيق شحاته قد آثر أن يجارى القانون المدنى الجديد ، وأطلق عليها تسمية « المنشآت العامة » ، ولكننا نرى أن التسمية الأولى قد استقرت فى فقه القانون الادارى ولهذا فاننا نفضل الاحتفاظ بها .

ments publics" والمؤسسة العامة وفقاً للتعريف الكلاسيكى عبارة عن « مرفق عام يدار عن طريق منظمة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية » . وقد درسنا فكرة المؤسسة العامة تفصيلياً عند تعرضنا للطرق المختلفة لإدارة المرافق العامة[١] . ونكتفى هنا بإبراز خصائصها الأساسية التى تميزها عن أشخاص القانون العام الإقليمية :

أولا : أنه إذا كان اختصاص شخص القانون العام الاقليمى مقيداً بالحدود المكانية للاقليم ، فان اختصاص المؤسسة العامة مقيد بالغرض الذى من أجله أنشئت المؤسسة العامة "Le principe de la spécialité des établissement" فاذا كان اختصاص الجامعات ـ وهى مؤسسات عامة قومية ـ يتناول إقليم الدولة كله ، فإنه قاصر على التعليم الجامعى كما حددته القوانين واللوائح، وبالتالى ليس للجامعات أن تمارس اختصاصاً سواه . ويتفرع على ذلك أنه ليس للمؤسسة العامة أن تتقبل تبرعات أو وصايا محملة بشروط تخالف الغرض الذى أنشئت المؤسسة من أجله[٢] .

ثانيا : ليست المؤسسات العامة كلها قومية ، بل بعضها إقليمية تتبع المديريات أو المدن : فالمديريات والمدن (والقرى) لها أن تنشىء مرافق عامة إقليمية كالمستشفيات والملاجىء ومكاتب الإحسان ... الخ فإذا اعترف لهذه المرافق العامة بالشخصية المعنوية غدت مؤسسات عامة إقليمية يشرف عليها الشخص الإقليمى الذى أنشأها ، كما تشرف الدولة على المؤسسات العامة القومية . ولهذا

---

(١) مؤلفنا « مبادىء القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٥٥ ، ص ٦٧ وما بعدها .

(٢) راجع على سبيل المثال المادتين ٣، ٤ من القانون رقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٤ وقد جاء بهما:
مادة ٣ : « تختص الجامعة بكل ما يتعلق بالتعليم العالى الذى تقوم به الكليات والمعاهد التابعة لها وبوجه عام بتشجيع البحوث العلمية والعمل على رقى الآداب والعلوم والفنون فى البلاد »
مادة ٤ : « تكون لكل من الجامعات شخصية اعتبارية ، ولها أن تقبل التبرعات التى ترد إليها عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها ، بشرط ألا تتعارض مع الغرض الأصلى الذى أنشئت له الجامعة . »

يتعين معرفة نوع المؤسسة العامة . ويرى بعض الفقهاء التمييز بين المؤسسات العامة القومية والمؤسسات العامة الإقليمية بالنظر إلى طبيعة ونوع الخدمات التى تتولاها هذه المؤسسة ، فإذا كانت الخدمة بطبيعتها قومية غدت المؤسسة العامة قومية والعكس . ويذهب رأى آخر إلى أن العبرة بالهيئة أو الجهة التى أنشأت هذه المؤسسةالعامة ، وتحملت نفقاتها : فإذا كانت هذهالجهة هى الدولة فالمؤسسة قومية والعكس . ولاشك أن هذا المعيارالأخيرأقرب إلىالصحة ، ولـكن يجب ألا يغفل الاعتبار الذى بنى عليه المعيـار الأول ، نظراً لدقة التفرقة بين المرافق القومية والمرافق المحلية فى بعض الحالات : فهنـاك مثلا بعض المرافق إذا قامت بهـا مدينة معينة غدت مرافق إقليمة ، ولـكنها تعد مرافق قومية لوأنشئت فى مدينة القاهرة ! وإلى هذا المعنى أشار قسم الرأى مجتمعا فى فتواه رقم٣٧٠ الصادرة فى يونيو سنة١٩٥٠[١]، حيث تبين القسم خلافا فى الاختصاصات بين المجالس البلدية بصفة عامة ومجلس بلدى القاهرة ويحكمه قانون خاص كما ذكرنا « فمثلا بينما ينص القانون ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ (القديم) على اختصاص المجالس البلدية والقروية بسواحل الغلال وبالمكتبات والمتاحف إذ بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ الخاص بالمجلس البلدى لمدينة القاهرة يغفل ذكرها بين اختصاصات هذا المجلس وماذلك إلا أنه إذا أمكن إعتبار هذه المرافق مرافق بلدية فى بلاد « المملكة المصرية » على العموم ، فإنه لايمكن اعتبار أمثالها فى مدينة القاهرة كذلك ، إذ القاهرة هى عاصمة البلاد ، وهذه المرافق فيها لاتهم سكانها وحدهم بل تهم أهل البلاد جميعاً .... » .

ثالثا : لازمت فكرة المؤسسة العامة ، فكرة المرفق العام ، فهى مكملة لهـا . ومن ثم فقد كانت المؤسسة العامة فى أول الأمر قاصرة على المرافق

---

(١) مجموعة فتاوي المجلس ، السنة ٤ ـ ٥ ص ١٠٩ .

العامة الإدارية إذا مامنحت شخصية معنوية ، ومن أمثلتها الجامعات المصرية (القاهرة والاسكندرية وعين شمس وأسيوط) والجامعة الأزهرية ، ودار الكتب ، ومجمع اللغة العربية ... الخ .

ولكن فكرة المرفق العام — كما نعلم — قد تطورت ولم تعد قاصرة على المرافق العامة الإدارية ، وإنما وجدت بجوارها مرافق عامة إقتصادية (صناعية وتجارية) ومرافق مهنية[1] . فإذا ما منحت هذه المرافق الجديدة شخصية معنوية فإنها تصبح مؤسسات عامة . ومن أمثلتها فى مصر البنك العقارى الزراعى المصرى ، والإذاعة اللاسلكية ، والبورصات التجارية ، والغرف التجارية والغرف الصناعية .

وعلى هذا نرى أن نظام المؤسسة العامة لم يعد موحداً ، بل صار يختلف باختلاف طبيعة المرافق التى تمنح الشخصية المعنوية ، وقد اكتسبت هذه الطريقة أهمية خاصة فيما يتعلق بإدارة بعض المشروعات المؤممة . وبالرغم من هذا الاتساع فقد تساءل بعض الفقهاء عما إذا كان ثمة مرافق عامة لا يمكن تحويلها إلى مؤسسات عامة . فذهب بعضهم — كالفقيه ميشو — إلى أن ثمة مرافق عامة تعتبر مندمجة فى شخصية الدولة اندماجا يصعب معه تصور انفصالها عنها ، بمنحها شخصية متميزة ، وضرب لذلك مثلا بمرافق الجيش ، والمحاكم ، ومجلسى البرلمان ، ومجلس الدولة ، والوزارات المختلفة ، ومصلحة الطرق والكبارى ... الخ[2] . ولكن الفقيه جيز يرى بحق أنه لا توجد إدارة غير قابلة بطبيعتها لأن تصبح مؤسسة عامة ، وأن المسألة تقديرية ، متروكة للشارع ليقدر أفضل طريقة لإدارة المرفق العام حسب ظروف المرفق وظروف الدولة العامة[3] .

(١) مؤلفنا مبادىء القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ٤٩ وما بعدها .

(٢) راجع مؤلف الفقيه ميشو عن الشخصية المعنوية ، الطبعة الثانية ، الجزء الأول ، ص٣٨٦ وما بعدها .

(٣) راجع ماذكرناه عن إدارة المرافق العامة ، ص٦٤ ومابعدها . وراجع مؤلف الدكتور وحيد فكرى رأفت ص ١١٨ وما بعدها .

رابعاً : تنتهى المؤسسة العامة بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام ، أو بالاستغناء عن المرفق ذاته ، أو بإدماج المؤسسة العامة فى مؤسسة عامة أخرى . وحينئذ تثور مشكلة أيلولة أموالها . وهذا يتوقف على طريقة انقراض المؤسسة . فإذا تم هذا الانقراض بالاستغناء عن المرفق أو بسحب الشخصية المعنوية ، آلت أموال المؤسسة العامة إلى الجهة الادارية التى كانت تلك المؤسسة تتبعها . وهذا سبب جديد يوضح أهمية تبعية المؤسسة . أما إذا انقضت المؤسسة العامة بطريق ادماجها فى مؤسسة عامة أخرى آلت أموالها إلى هذه المؤسسة الأخيرة[١] .

المبحث الثالث

هل ثمة نوع جديد من الأشخاص المعنوية العامة ؟

كانت أشخاص القانون العام حتى عهد قريب تنتمى إلى أحد القسمين السابقين : فهى إما أشخاص إقليمية ، أو مؤسسات عامة على التفصيل السابق . ولكن التطورات الاقتصادية والاجتماعية التى انتابت العالم أثناء الحرب العالمية الثانية ومابعدها ، قد أدت إلى تطور خطير فى الأفكار التى بنى عليها القانون الإدارى الكلاسيكى . فعندما اندلعت نيران الحرب العالمية الثانية ، استحكمت الأزمة الاقتصادية ، لاسيما فى المواد الخام التى ندرت لكثرة استهلاكها أولا ، ولندرة الحصول عليها ثانياً ، ومن ثم فقد قامت حكومة فيشى بإنشاء نظام اقتصادى موجه بقصد التغلب على تلك الأزمة ، وذلك بتنظيم الانتاج ، وتوزيع المواد الأولية والتموين ... الخ فى المجال الصناعى والزراعى ، عن

---

(١) مثال ذلك المرسوم الصادر فى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٣٥ والقاضى بادماج المعهد « الملكى » للأحياء المائية فى الجامعـة المصرية (جامعة القاهرة) . فقد نصت المادة الثانية منه على أن « يلحق المعهد الملكى للأحياء المائية واستثلافها ، بالجامعة المصرية ، وينقل اليها كل ماله من حقوق وممتلكات » .

طريق إنشاء منظمات من بين أبناء المهنة للإشراف على تلك السياسة . واتخذت تلك المنظمات صوراً وتسميات مختلفة كان أشهرها « لجان أو هيئات التنظيم » والمكاتب المهنية المختلفة .

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن هذه اللجان ليست مؤسسات عامة ولكنها من أشخاص القانون العام . وكان فاتحة قضائه فى هذا الشأن ، حكمه الصادر فى ٣١ يوليو سنة ١٩٤٢ فى قضية « Montpeurt » [١] وانتقل مجلس الدولة الفرنسى من اللجان السابقة — التى ألغيت نهائيا سنة ١٩٤٦ — إلى نقابات المهن ، فطبق عليها القضاء السابق ، إذ اعتبرها من أشخاص القانون العام ، ولكنه لم يعتبرها مؤسسات عامة ، وبهذا المعنى صدرت أحكامه فيما يتعلق بنقابة الأطباء ، والمهندسين المعماريين ، والصيادلة ، والخبراء الحسابيين . . الخ [٢]

ومن ثم فقد تساءل الفقهاء عما إذا كان ثمة طائفة جديدة من الأشخاص المعنويه العامة تقف بجوار الأشخاص العامة الإقليمية والمؤسسات العامة ، ورجحت الأغلبية هذا الرأى .

وقد سار مجلس الدولة المصرى فى هذا المسلك ، فصدرت أحكامه بالمعنى السابق فيما يتعلق بنقابات المحامين ، والصيادلة والمهن الهندسية : فهو فى حكمه الصادر فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٥٠ يقول بهذا الخصوص : « إن الرأى الراجح فقهاً وقضاء فى شأن التكييف القانونى لنقابات المهن « les ordres professionnels » ومنها نقابة المهن الهندسية أنها وإن لم تدخل فى نطاق المؤسسات العامة « Les établissements publics » وهى المصالح الادارية ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة ، إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام « Personnes morales du droit public » ذلك لأنها تجمع بين مقومات هـذه

---

(١) مجموعة سيرى سنة ١٩٤٣ القسم الثالث ص ٣٧ .

(٢) راجع على سبيل المثال حكمه الصادر فى ٢ أبريل سنة ١٩٤٣ فى قضية "Bouguen" سيرى سنة ١٩٤٣ القسم الثالث ص ١ .

الأشخاص ، فإنشاؤهما يتم بقانون أو بمرسوم أو بأية أداة تشريعية أخرى، وأهدافها ذات نفع عام ، ولها على أعضائها سلطة تأديبية . . .[١]»

وقد أجرى مجلس الدولة المصرى الحكم السالف على بطركخانة الأقباط الأرثوذكس ، فاعتبرها من أشخاص القانون العام[٢] .

وإذا كان بعض الفقهاء المصريين قد أيد مذهب القضاء الادارى فى فرنسا وفى مصر[٣] ، فإننا نؤثر أن نعتبر هذه الأشخاص الاعتبارية الجديدة نوعاً جديداً من المؤسسات العامة لا سيما بعد أن تطورت فكرة المؤسسة العامة واتسعت لصور من النشاط لم تكن مألوفة من قبل ، كالغرف التجارية والصناعية ، والبنك العقارى الزراعى ، فهذا خير من خلق نوع ثالث من أشخاص القانون العام لا تدعو الحاجة إليه ، وبهذا أيضاً قال بعض الفقهاء الفرنسيين[٤] .

---

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا مبادىء القانون الادارى ص ٧٢ وما بعدها .

(٢) القضية رقم ٨ لسنة ٧ قضائية .

(٣) الدكتور توفيق شحاته ، المرجع السابق ، ص ١٥٧

(٤) راجع في التفاصيل مؤلفنا مبادىء القانون الادارى ص ٧٢ وما بعدها .

الفصل الثاني

النتائج التى تترتب على منح الشخصية المعنوية

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية نتائج هامة يشترك فيها أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص . غير أن ثمة نتائج خاصة فيما يتعلق بالاعتراف بالشخصية المعنوية لأشخاص القانون العام :

أما فيما يتعلق بالحقوق التى تترتب على ثبوت الشخصية المعنوية بصفة عامة ، والتى يشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص ، فقد أجملتها المادة ٥٣ من القانون المدنى حيث تقول :

« ١ — والشخص الاعتبارى يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان الطبيعية وذلك فى الحدود التى قررها القانون .

٢ — فيكون له :

(ا) ذمة مالية مستقلة .

(ب) أهلية فى الحدود التى يعينها سند إنشائه أو التى يقررها القانون .

(حـ) حق التقاضى .

(ى) موطن مستقل ، ويعتبر موطنه المكان الذى يوجد فيه مركز إدارته، والشركات التى يكون مركزها الرئيسى فى الخارج ولها نشاط فى مصر يعتبر مركز إدارتها بالنسبة للقانون الداخلى ، المكان الذى توجد فيه الإدارة المحلية .

٣ — ويكون له نائب يعبر عن إرادته » .

ولا يعنينا الإفاضة فى شرح هذه النتائج ، فشأن أشخاص القانون العام بالنسبة إليها شأن أشخاص القانون الخاص . ولكن يهمنا أن نبرز النتائج

الخاصة التى تترتب على تمتع الهيئات الادارية بشخصية معنوية مستقلة بجوار الدولة :—

أولا : إن استقلال أشخاص القانون العام بذاتيتها عن الدولة لايعنى استقلالها المطلق فى مواجهتها ، بل يظل للدولة إشرافها ورقابتها على تلك الهيئات مما سنعرض له فى حينه .

ثانياً : بالرغم من استقلال أشخاص القانون العام عن الدولة ، فإنها تشاركها فى مظاهر سلطانها : ذلك أن أشخاص القانون العام إنما وجدت لتمارس جزءاً من سلطان الدولة ، يقع على عاتق الدولة القيام به فى حالة عدم وجود تلك الأشخاص . ويترتب على ذلك اعتبار القرارات الصادرة منها قرارات إدارية تخضع لكل ماتخضع له القرارات الادارية من أحكام ، فيجوز طلب إلغائها أمام القضاء الإدارى ، ويمكن تنفيذها جبراً ، كما يجوز لأشخاص القانون العام استخدام وسائل القانون العام فى تحقيق وظائفها ، كنزع الملكية ، والاستيلاء المباشر ، والعقود الإدارية .. إلخ فى الحدود التى يرسمها القانون العام.

ثالثاً : استقلال موظفى أشخاص القانون العام عن موظفى الدولة : تستعين أشخاص القانون العام الإقليمية كالمديريات والمدن ، وأشخاصه المصلحية كالمؤسسات العامة بموظفين لتنفيذ مانيط بها من واجبات . والمسلم به أن هؤلاء الموظفين، موظفون عموميون بكل مايترتب على هذا الاصطلاح فى القانون العام من نتائج : فعلاقتهم بالدولة علاقة تنظيمية، يعينون وينقلون ويرقون ويفصلون بأوامر إدارية ، وتسرى عليهم نصوص قانون العقوبات التى تعاقب على الجرائم التى يرتكبها الموظفون أو المستخدمون العموميون .. إلخ ولكن موظفى الأشخاص المعنوية العامة يستقلون عن موظفى الدولة، وتنظم علاقتهم بتلك الأشخاص تشريعات مستقلة عادة (كالقانون الذى يحكم هيئات التدريس بالجامعات المصرية مثلا) على أن استقلال هؤلاء الموظفين بكادرات

خاصة لايمنع من خضوعهم للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى غير ماورد فى قوانينهم الخاصة[1] .

رابعاً : استقلال أشخاص القانون العام بأموالها : ولا خلاف فى هذا الصدد حول أموال الدومين الخاص ، فلكل من الدولة ، وأشخاص القانون العام الإقليمية والمصلحية دومينها الخاص الذى تستقل بالتصرف فيه فى حدود القانون .

أما بالنسبة لأموال الدومين العام ، فالراجح فقها أن لكل شخص من أشخاص القانون العام دومينه العام أيضاً ، وهذا هو مارجحه القانون المدنى الجديد فى مصر . إذ تنص المادة ٨٧ منه على أن « تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة . . . » فهذه المادة — ولو أنها لم تقطع فى طبيعة حق الأشخاص العامة ، فلم تبين ماإذا كان هذا الحق هو حق ملكية أو مجرد حق إشراف ورقابة — قد ألحقت المال العام بأشخاص القانون العام على السواء[2] . ويترتب على ذلك نتيجة هامة ، وهى

(١) تقرر هذا الحكم تشريعيا بتعديل الفقرة الرابعة من المادة ١٣١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التى تعمم من سريان هذا القانون على طوائف الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة « فيما نصت عليه هذه القوانين » . وراجع مؤلفنا مبادىء القانون الادارى المرجع السابق ، ص ١٨٦ .

وراجع حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٩ أبريل سنة ١٩٥١ وقد جاء فيه : « لا نزاع فى أن المجالس البلدية هى هيئات إدارية ذات شخصية معنوية منفصلة عن الحكومة ولها ميزانياتها المستقلة التى تعدها هيئة المجلس البلدى بمقتضى السلطة المخولة لها فى القانون ، وكذلك يستقل كل منها بموظفيه وعماله من موظفى الحكومة وعمالها ، وليس فى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالمجالس البلدية ما يحتم سريان المرتبات والأجور التى تقررها الحكومة لموظفيها وعمالها على موظفى وعمال المجالس البلدية ، إذ أن الشارع قد جعل الأساس فى ذلك حرية المجالس فى الأخذ بتلك الأجور والمرتبات من عدمه حسبما تراه مناسبا لظروفها وطاقتها المالية . » مجموعة أحكام المجلس ، السنة الخامسة ص ٨٨٢ .

(٢) لزيادة الإيضاح راجع مؤلفنا مبادىء القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص ١٤٢ ومابعدها .

أنه ليس لشخص من أشخاص القانون العام أن يستعمل مالا خاصا بشخص معنوى آخر إلا بموافقة هذا الأخير .

خامسا : أهليـة أشخاص القانون العام للتقاضى : يترتب على استقلال أشخاص القانون العـام إمكان مقاضاتها عن طريق ممثليها ، فترفع الدعوى على المديرية أو المدينة أو المؤسسة العامة مباشرة دون حاجة لمقاضاة الدولة، بل يجوز التقاضى بين أشخاص القانون العام ، ويكثر هذا فيما يتعلق بمباشرة الحكومة المركزية لسلطة الوصاية الإدارية ، فحينئـذ يجوز لممثل الهيئة اللامركزية طلب إلغاء القرارات المخالفة للقانون ، والصادرة من ممثل السلطة المركزية[1] .

هذا وإذا تعددت أقسـام الشخص المعنوى ، فإن ممثله يمثله كمجموع ، مادام كل قسم لا يتمتع بشخصية مستقلة . ومن ثم فقد قضى بأن شيخ الجامع الأزهر يمثل الأزهر بمختلف كلياته ، وله قانونا أن يمثل بمفرده أساتذته وموظفيه وطلبته[2] .

---

(١) هذا الحق مسلم به قانونا لممثل الشخص المعنوى ، وسلم به مجلس الدولة الفرنسى والمصرى لأعضاء المجالس التى تمثل الأشخاص المعنوية . راجع على سبيل المثال حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ١٩٤٩/٣/١٠ والذى جاء فيه بخصوص طلب أحد أعضاء المجلس البلدى الغـاء قرار صادر من الحـكومة المركزية فى شأن من شئون المجلس . « ومن حيث إنه لاوجه للتحدي فى هذا الصدد بقواعد المرافعات التى تشترط لقبول الدعاوي العادية وجود صفة لرافعها وبأن هذه الصفة تتوافر بالنسبة الى المجالس البلدية فى رؤساء هذه المجالس دون الأعضاء — لاوجه للتحدى بذلك .. وربما لأن الأخذ بنظرية الحـكومة يؤدى إلى اغتصاب السلطة المركزية لحقوق الهيئات اللامركزية والى هدم كل استقلال للأخيرة ، إذ يقتصر حق الطعن فى القرارات الادارية التى تصدرها السلطة المركزية فى شئون هذه الهيئات على رئيسها وحده ، وهو الممثل للسلطة المركزية والمؤتمر بأوامرها ، فتهدر بذلك الحـكمة التى توخاها القـانون من استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية .. » مجموعة أحكام المجلس ، السنة الثالثة ، ص ٤٥٨ فى القضية رقم ٢٦٣ سنة ١ قضائية .

(٢) حكم استئناف مصر الوطنية فى ١٩٤٠/١/١ ، محاماة السنة العشرون ، العدد ٧ ص ٩٣٩ وراجع مؤلف الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ .

سادسا : استقلال الشخص المعنوى العام بمسئوليته : فاستقلال الأشخاص المعنوية العامة بذمتها المالية عن الدولة يؤدى إلى تحملها مسئولية أفعالها الضارة ، سواء أكان أساس المسئولية العقد أو الفعل الضار أو الإثراء بلا سبب أو مجرد المخاطر . ويجب أن يوجه المضرور دعواه إلى ممثل الشخص المعنوى المسئول دون اشراك السلطة المركزية معه ، ولا يغير من هذا الوضع قانونا كون أشخاص القانون العام الإقليمية والمصلحية (المؤسسات العامة) تخضع لوصاية السلطة المركزية ، فهذه الرقابة التى تمارسها الدولة على جميع أشخاص القانون ، سواء أكانت رقابة سابقة أو لاحقة : لا تغير من الحقيقة القانونية التى تنحصر فى إسناد العمل — ولو أذنت به الحكومة المركزية — إلى شخص القانون العام الذى صدر منه ، وبالتالى يتحمل ذلك الشخص مسئولية عمله .

كما تتحمل أشخاص القانون العام مسئولية الأعمال الضارة التى تصدر من موظفيها ، وتلك نتيجة أخرى من نتائج استقلال موظفى الأشخاص العامة عن سائر موظفى الدولة[1] .

---

(١) راجع حكم استئناف مصر الصادر فى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٨ (محاماة السنة ٩ ص ٢٣٨ وقد قضى بعدم مسئولية وزارة الداخلية عن واقعة دهس بغل تابع لمجلس محلى أشمون بقيادة كناس تابع لنفس المجلس فتاة صغيرة ، مما تسبب فى وفاتها ، لأن « للمجالس المحلية شخصية معنوية قائمة بذاتها ومستقلة من شخصية الحكومة .. » وإن كان الحكم قد سلم فى حيثية أخرى باحتمال مسئولية السلطة المركزية عن بعض أعمال الهيئات اللامركزية بقوله . إن « الحكومة تكون مسئولة عن أعمال تلك المجالس (المحلية) فى حالات خاصة وهى التى يكون فيها تنفيذ قرار المجلس معلقا على تصديق الحكومة وتكون قد صدقت عليه . » ولكننا لا نؤيد هذا النظر ، لأنه لا يتفق مع نسبة التصرف إلى الشخص اللامركزى فى نهاية الأمر وبالرغم من تصديق السلطة المركزية ، وما التصديق — كما يقول الفقيه هوريو — إلا مجرد عدم ممانعة « simple je n'empéche » أما الكلمة الأولى والأخيرة فى القرار فهى للشخص المستقل بدليل أنه يستطيع العدول عنه بالرغم من تصديق السلطة المركزية .

الفصل الثالث

نهاية شخص القانون العام

تنقضى شخصية الدولة بفنائها، وذلك يكون بزوال عنصر أو أكثر من العناصر تتكون منها الدولة ، كما لو تفككت الدولة إلى عدة دول ، أو اندمجت فى دولة أخرى ، أو هلك سكانها جميعا أو هجروها ، أو فنى أقليمها ، أو شملتها فوضى دائمة يمتنع معها قيام حكومة منظمة... إلخ مما يفصله القانون الدولى العام[1] .

أما أشخاص القانون العام الأخرى ، فتنقضى شخصيتها بنفس الطريقة التى نشأت بها . وحيث أن شخص القانون العام ينشأ بقانون ، فإنه يشترط قانون لزواله . وقد استعرضنا فيما سبق كيفية زوال المؤسسات العامة .

وسوف نرى فيما بعد أن المشرع قد خول السلطات المركزية حل المجالس التى تمثل الهيئات اللامركزية ، وهى مجالس المديريات والمجالس البلدية فإذا حدث وحلت السلطة المركزية مجلساً من هذه المجالس ، فإن ذلك لا يعنى فناء الشخص المعنوى ، بل تبقى الشخصية ثابتة الإقليم (المديرية أو المدينة) وإن كانت الشخصية ستغـــدو مشلولة من الناحية العملية نظراً لعدم وجود الأداة المعبرة عن إرادة الشخص المعنوى .

و بانقضاء الشخصية المعنوية لشخص القانون العام تنتقل أمواله إلى الجهة التى يحددها المشرع أو إلى الجهة التى تتبعها المؤسسة العامة على التفصيل السابق.

---

(١) القانون الدولى العام ، للدكتور محمود سامى جنينه ، الطبعة الثانية ص ١٠٠ .

الباب الثانى

الأسس العامة للتنظيم الادارى

يتأثر الأسلوب الذى تنتهجه الدولة فى تنظيمها الادارى بظروفها الاجتماعية والسياسية ودرجة تأصل النظم الديمقراطية فيها : فالدولة الحديثة التى حلت محل النظم الاقطاعية ، كان من الضرورى لها أن تقوى السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن ، لتضمن عدم عودة الاقطاع ، ولتكفل سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء الإقليم . فلما استقرت الدولة ، وزال كل خطر يهددها من تلك الناحية ، وأخذت بالنظم الديمقراطية ، وتعددت الواجبات الملقات على عاتقها ، وتنوعت الخدمات التى تؤديها للأفراد فى صورة مرافق وخدمات عامة ... وجدت نفسها مسوقة لأن تتيح للأفراد المشاركة فى أداء الخدمات العامة ، وإشباع حاجاتهم الخاصة والمحلية ، حتى تتفرغ الحكومة فى العاصمة للأمور الخطيرة التى تهم الدولة كلها ، والتى يحسن إخضاعها لنظام موحد .

ويأخذ التنظيم فى الحالة الأولى صورة المركزية ، وفى الحالة الثانية شكل اللامركزية . فالمركزية واللامركزية هما صورتا التنظيم الإدارى فى الدولة الحديثة ، تأخذ كل دولة منها بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية . ولهذا فإن درجة المزيج بين المركزية واللامركزية من أدق الأمور على المشرع حين يتصدى للتنظيم الادارى ، ومن ثم فإن المشرع كثيراً ما يعدل فى النظم التى يأخذ بها على ضوء ما تسفر عنه النتائج .

وفيما يلى نعرض للأسس العامة التى تقوم عليها المركزية واللامركزية الإدارية من الناحية النظرية ، مرجئين تطبيقاتها فى مصر إلى الباب الثالث .

الفصل الأول

المركزية الإدارية (centralisation)

تعريفها :

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية فى الدولة على ممثلى الحكومة المركزية فى العاصمة، وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى، فهى تقوم على توحيد الادارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة .

ولا يعنى هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة مما تقتضيه مختلف نواحى النشاط الادارى فى الدولة ، فهذا فى حكم المستحيل ، ولكن يكون للوزير الهيمنة التامة على معاونيه فى العاصمة وممثليه فى الأقاليم .

ومن ثم تقوم المركزية الادارية على الأسس التالية :

أولا : تركيز السلطة بين أيدى الإدارة المركزية : فالمركزية الإدارية — تقوم كما ذكرنا — على استئثار الحكومة المركزية فى العاصمة بكل السلطات التى تخولها الوظيفة الإدارية فى الدولة ، فلا يقتصر عملها على جزء معين من الإقليم وإنما يشمل الدولة كلها ، فيشرف الوزراء فى العاصمة على جميع المرافق العامة ، سواء كانت تلك المرافق قومية أو محلية ، فلا محل فى مثل هذا النظام لمجالس إقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية، وإذا كان ثمة موظفون فى الأقاليم فهم عمال السلطة المركزية .

ثانياً : خضوع موظفى الحكومة المركزية لنظام السلم الإدارى : «La hiérarchie administrative» والسلطة الرياسية : «Pouvoir hiérarchique»

فموظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم

الإدارية على درجات متصاعدة يتكون منها مايسمى بالسلم الإدارى ، الذى نجد على قمته الوزير . وهذا السلم الإدارى يقتضى خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى درجة ، حتى نتنهى إلى الوزير الذى يخضع له الجميع فى وزارته ، وهذا هو المقصود بالسلطة الرياسية .

والسلطة الرئاسية من جوهرها الإطلاق ، فهى تتناول شخص المرءوس وأعماله : وبناء على ذلك يكون للرئيس الحق فى أن يخصص المرءوس لعمل معين ، وأن ينقله أو يرقيه أو يوقع عليه جزاء فى حدود معينة . . . إلخ مما شرحناه تفصيلا عند دراسة الوظيفة العامة .

أما بالنسبة لأعمال المرءوس فإن للرئيس عليها سلطة سابقة ولاحقة :

فمن الناحية الأولى للرئيس أن يصدر للمرءوس أوامر وتعليمات ، يلتزم المرءوس باحترامها ، وهكذا لايخضع المرءوس للقانون فحسب ، بل يخضع كذلك لما يصدره إليه رؤساؤه من أوامر كثيراً ماتأخذ صورة منشوراً وأوامر مصلحية . وهنا تثور مشكلة مدى خضوع المرءوس لأوامر الرئيس إذا كانت مخالفة للقانون ، وقد سبق لنا دراسة هذه المشكلة[1] .

ومن الناحية الثانية فإن للرئيس هيمنة تامة على الأعمال التى يقوم بها المرءوس فله حق إجازتها أو تعديلها أو استبدال غيرها بها أو إبطالها، وليس للمرءوس أى صفة فى الاعتراض على أعمال الرئيس . ولهذا يجرى مجلس الدولة الفرنسى على عدم قبول دعوى الإلغاء المرفوعة من المرءوس ضد القرارات الصادرة من الرئيس بخصوص أعمال المرءوس .

ولكن يقابل هذه السلطة التى يتمتع الرئيس ، والتى تعتبر قاعدة عامة لاتنتفى إلا بنص ، مسئولية الرئيس عن مرءوسيه أمام الوزير الذى يعتبر نهاية السلم الإدارى ، ويسأل الوزير أمام البرلمان فى النظام البرلمانى ، أوأمام رئيس الجمهورية فى النظام الرياسى .

---

(١) مؤلفنا مبادىء القانون الادارى ، المرجع السابق ، ص٢٣٤ وما بعدها .

صور المركزية الإدارية :

تأخذ المركزية الإدارية فى العمل صورتين :

(ا) التركيز الإدارى : « concentration » : وهذه هى الصورة البدائية للمركزية الإدارية ، وبمقتضاها تتركز السلطة الإدارية كلها – فى جزئياتها وعمومياتها – فى يد الوزراء فى العاصمة بحيث لا يكون لممثليهم فى العاصمة أو الأقاليم أية سلطة خاصة فى تصريف الأمور « pouvoir propre » ، وعلى هذا الأساس يتعين على ممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم كالمديرين والمحافظين ومأمورى المراكز ونظار المدارس . . . إلخ أن يرجعوا إلى وزاراتهم فى كل شىء .

ولهذا أطلق الدكتور عثمان خليل على هذا النوع من المركزية الإدارية اسم « الوزارية » إبرازاً لدور الوزارة فى هذا النظام وهيمنة الوزير هيمنة تامة على شئون وزارته .

(ب) عدم التركيز الادارى : « Deconcentration » : لم تعد الصورة السابقة من صور المركزية الإدارية مستساغة فى الوقت الحاضر الذى تعددت فيه واجبات الوزير وتنوعت بصورة غير مألوفة فى الماضى ، ولهذا لم يعد فى إمكانه أن يقوم بكل صغيرة وكبيرة فيما يتعلق بشئون الوظيفة الإدارية، ولهذا قد اقتضى العمل أن يخفف من المركزية الإدارية ، بأن يخول بعض موظفى الوزارة فى العاصمة أو فى الأقاليم ، سواء بمفردهم ، أو فى شكل لجان تعين الحكومة أعضاءها ، سلطة البت نهائياً فى بعض الأمور دون حاجة للرجوع إلى الوزير . وبهذه الطريقة يخفف العبء قليلا عن الوزير بإمكان تصريف المسائل التى لا تحتاج إلى مجهود خاص فى إنجازها ، وبالتالى تتحقق السرعة التى لا غنى عنها فى انجاز الوظيفة الإدارية لا سيما فى الأماكن النائية عن العاصمة .

وإبرازاً لهذه الظاهرة أطلق عليها الدكتور عثمان خليل تسمية «اللاوزارية الإدارية (١)» .

ولكن سلطة البت هذه والتى قد يتمتع بها بعض الموظفين ، لا تعنى استقلالهم عن الوزير ، بل يمارس هؤلاء الموظفين سلطتهم تحت إشراف الوزير ورؤسائهم الإداريين ، أى فى نطاق السلطة الرئاسية ، لأن « اللاوزارية الإدارية » أو « عدم التركيز الإدارى » هى نظام من نظم المركزية الإدارية ، وبالتالى تتحقق فيها خصائص المركزية الإدارية التى شرحناهما فيما سلف .

ونظراً لمزايا عدم التركيز الإدارى ، فقد أخذت مصر بمظاهره لا سيما فى السنوات الأخيرة .

مزايا الأخذ بنظام المركزية الإدارية :

للمركزية الإدارية ، إذا أحسن تنظيمها ، مزايا لا يمكن انكارها نجملها فيما يلى :

١ — تقوى السلطة العامة ، وتساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية وهيبتها . ومن ثم فقد كانت المركزية الإدارية ضرورة للدولة الحديثة فى مبدأ نشأتها . وقد لمس أنصار الحكم المطلق هذه الحقيقة ، ولهذا فإن الحكم المطلق يقترن غالباً بمركزية إدارية متطرفة .

٢ — إشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة فى جميع الإقليم يؤدى إلى العدالة ومساواة الأفراد فى الدولة كلها أمام خدماتها ، كما أن السلطة المركزية ، بإمكانياتها الكبيرة من الناحية المالية والفنية تستطيع أن تكفل أداء المرافق العامة لخدماتها على أتم وجه ، عن طريق تنظيمها تنظيما موحداً ، وإخضاعها لإشراف دقيق نتيجة للسلطة الرياسية .

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٠٣ وما بعدها .

٣ — وبالنظر إلى وحدة المصدر الذى تنبثق منه السلطة فى المركزية الادارية ، فإن هذا النظام يكفل تجانس النظم الادارية فى الدولة كلها ، ولهذا أهميته التى لا تنكر ، إذ يسهل على الموظفين الاحاطة بتلك النظم ، وبالتالى يحسنون تنفيذها، كما أن المواطنين يفهمونها بسهولة .

٤ — وأخيراً قالوا بأن المركزية الادارية تؤدى إلى الاقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن ، لا سيما إذا روعى إسراف الهيئات اللامركزية فى النفقات .

والذى لا شك فيه أن للمركزية الادارية فوائد مؤكدة ، فهى ضرورة لكل دولة حديثة ، ولكن جعل النظام الادارى كله مركزياً ، يصبح محل نظر ، لا سيما بالنسبة إلى المرافق الاقيمية والمصالح المحلية، مما سوف نتبينه جلياً عد دراستنا للنوع الثانى من التنظيم الادارى .

الفصل الثانى

اللامركزية الادارية "Decentralisation"

١ - تعريفها :

يقصد باللامركزية الادارية توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية فى العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة ، بحيث تكون هذه الهيئات فى ممارستها لوظيفتها الادارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية .

فيقابل تركيز الوظائف الادارية الذى قابلناه فى نظام المركزية الادارية، توزيع هذه الوظائف فى نظام اللامركزية الادارية .

٢ - أركان اللامركزية الادارية :

أولا : الاعتراف بوجود مصالح محلية أو خاصة متميزة عن المصالح القومية. فنقطة البداية فى اللامركزية الادارية الاعتراف بأن ثمة مصالح خاصة أو إقليمية ، من الأفضل أن يترك الاشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التى تهم الدولة كلها . فإذا كان من الضرورى أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على مرافق الأمن والقضاء والمواصلات بين كافة أرجاء الإقليم . . . الخ فإن هناك من المرافق المحلية - كتوزيع المياه والنور والنظافة العامة والمتنزهات والمكتبات.....الخ - ما يحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة ، فهم أدرى بحاجتهم إليها ، وأقدر على إشباعها .

والمسلم به أن تحديد المصالح المحلية (أو الخاصة) الجديرة بأن يعهد بها

إلى الهيئات اللامركزية المستقلة ، لا يترك للهيئات المحلية (المجالس البلدية أو مجالس المديريات مثلا) ولا للإدارة المركزية ، وإنما يقوم به المشرع ، وأحيانا يتضمن الدستور نفسه توجيهات عامة للمشرع فى هذا الخصوص .

فقد نصت المادة ١٣٣ من دستور سنه ١٩٢٣ على ما يلى :

« ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

أولا : . . .

ثانياً : اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها »[1]. ويترتب على تحديد هذه المصالح بقانون، أن السلطة الإدارية المركزية لاتستطيع أن تنتقص منها ، فتحرم بقرارات تصدرها على الهيئات المحلية ممارسة اختصاص من تلك الاختصاصات . ومن ناحية ثانية ليس للهيئات اللامركزية أن تخرج على دائرة الاختصاص الذى حدده المشرع .

ويتبع المشرع عادة أحـــد أسلوبين فى تحديد المصالح المحلية التى يجوز للهيئات اللامركزية ممارستها :

الطريقة الانجليزية : وتقوم على أن يحدد المشرع اختصاص الهيئات

---

(١) تضمن مشروع الدستور الجديد حكما مقابلا ، إذ نص على اختصاص المجالس المحلية بكل مايهم الوحدات التى تمثلها ، وأنها تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها ، وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالة الحقوق والحريات العامة وتعاون فى الشئون الانتخابية وشئون الأمن المحلى ، كما قضى بأن التشريعات تعمل على استقلال هذه الهيئات بشئون التعليم فى مراحله الأولى والتعليم الفنى والطب العلاجى وشئون المواصلات والطرق المحلية والأسواق وشتى المرافق والخدمات الاجتماعية .

اللامركزية على سبيل الحصر ، فلا يحق لها أن تمارس أى نشاط جديد إلا بتشريع مستقل ، كما أن كل هيئة لامركزية إقليمية لاتتمتع بذات الاختصاصات التى تتمتع بها غيرها ، وإنما يكون لكل هيئة من الاختصاص بقدر ماسمحت به القوانين الخاصة بها .

وقد أدى نظام الامتيازات الأجنبية فى مصر ، قبل إلغائه ، إلى تنوع المجالس البلدية .

الطريقة الفرنسية : وبمقتضاها يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية بوضع قاعدة عامة كتلك التى أوردتها المادة ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣ فى فقرتها الثانية ، إذ يبين نوع الأعمال التى يجوز للهيئات اللامركزية ممارستها ، وبالتالى يكون للهيئات اللامركزية إنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية التى من نوع ماحدده المشرع إلا ما استثنى صراحة . وتأخذ مصر بهذه الطريقة .

ولا يقف الخلاف بين الطريقتين ـ الانجليزية والفرنسية ـ عندحد كيفية تحديد الاختصاص ، بل يتعداه إلى مدى الرقابة التى تخضع لها الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصها كما سنرى تفصيلا فيما بعد .

وإبرازاً لهذا الركن من أركان اللامركزية ، وإشارة إلى انحصار وظيفتها فى الأمور المحلية ، سمى هذا النظام فى انجلترا « الحكم الذاتى أو المحلى » « Self Governement » ، كما أن لجنة مشروع الدستور فى مصر قد أطلقت على الهيئات اللامركزية تسمية « هيئات الحكم المحلى » .

ثانياً : أن يعهد بالإشراف على هـذه المصالح المحلية (أو الخاصة) إلى هيئات منتخبة (محليـة أو مصلحية) :

فجوهر اللامركزية ، أن يعهـد إلى فريق من الأفراد بأن يشبعوا بعض حاجاتهم بأنفسهم : فلا يكفى أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة على النحو السابق ، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر بأنفسهم . ولمـا كان من المستحيل على جميـع أبناء الإقليم أو البلدة

أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة ، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبوه نيابة عنهم . ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التى يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوى العام سواء أكان إقليمياً (كمجالس المديريات والمجالس البلدية) أو مصلحيا (كالجامعات) .

على أن مبدأ انتخاب الهيئات المشرفة على المصالح المحلية ، لايعنى أن يكون جميع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس منتخبين ، بل قد يكون بينهم أعضاء معينون عن طريق الإدارة المركزية . ولكن يجب فى هذه الحالة الأخيرة أن تكون الغلبة العددية ، وفيما يتعلق بالاختصاصات ، للأعضاء المنتخبين . فإذا ماخرجنا عن هذا النطاق ، وكان المجلس معينا كله أو أغلبيته، فإنه لا يمكن التحدث عن اللامركزية الإدارية .

وعلى هذا المبدأ نصت الفقرة الأولى من المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ حيث تقول :

« أولا : اختيار أعضاء هذه المجالس (مجالس المديريات والمجالس البلدية) بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين » .

ثالثا : استقلال الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية :

ليس استقلال الهيئات اللامركزية باختصاص معين منحة وتسامحاً من الإدارة المركزية ، ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع وأحيانا الهيئة المؤسسة كما ذكرنا .

غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا ، بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية مما يعرف باسم «الوصاية الإدارية» «La tutelle

administrative »[1] ، أو الرقابة الادارية كما يسميها بعض الفقهاء .

والوصاية أو الرقابة الإدارية تختلف باختلاف الدول .

الرقابة فى النظام الانجليزى : رأينا أن هذا النظام يحدد اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر ، وتتنوع فى نطاقه اختصاصات تلك الهيئات . ولكنه من ناحية أخرى يمنح الهيئات اللامركزية أكبر قدر ممكن من الاستقلال فى مواجهة الحكومة المركزية . فالرقابة يمارسها من الناحية النظرية البرلمان والقضاء العادى ، وإن كان البرلمان قلما يتدخل للانتقاص من حرية الهيئات اللامركزية .

أما الحكومة فلها رقابة ضئيلة على الهيئات المحلية وتقتصر على الأمور الآتية :

---

(١) اصطلاح « الوصاية الادارية » هو الترجمة الحرفية المقابل الفرنسى « tutelle administrative » ولكن بعض الفقهاء يأخذ على هذه التسمية أنها لا تعبر عن المراد بها ، ويستبدل بها اصطلاح الرقابة الادارية ، لأنها أقرب إلى المعنى المقصود « فالاختلاف جوهرى بين الرقابة الادارية والوصاية المدنية ، فليس الأمر متصلا بنقص فى الأهلية فيما يتعلق بالهيئات المحلية ، إذ أن هذه الهيئات ليست أشخاصا ناقصة الأهلية تمثلها السلطة المركزية التى تراقبها ، بل لها كامل الأهلية فى مباشرة التصرفات القانونية الموكولة لها . ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذى يعمل بنفسه ويعمل بداءة ، بعكس ناقص الأهلية ، فضلا عن أن الرقابة الادارية تختلف فى وسائلها وفى آثارها عن الوسائل التى يلجأ إليها الوصى للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذى يمثله وعن الآثار المترتبة على تصرفاته ، وأخيراً فان الغرض من الوصاية المدنية حماية ناقص الأهليه ، وتحقيق مصالحه الشخصيه ، بينما الغرض من الرقابة الادارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها ومنع الهيئات المحلية من الاعتداء عليها ، أى قد يكون الغرض منها حماية الهيئة المركزيه التى تتولى الرقابة . » مؤلف الدكتور توفيق شحاته ، المرجع السابق ، ص ١٧٨ الهامش . ومؤلف الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١١٥ الهامش .

وكل هذه الاعتبارات سليمة ، ولكننا مع ذلك نرى أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح « الوصاية الادارية » فالمعروف أن القانون الادارى قد استعار كثيرا من اصطلاحات القانون الخاص ، ولكنها اكتسبت فى القانون الادارى معنى مغايراً ، ومثال ذلك العقود الإدارية ، والملكية فى الأموال العامة ، والمسئولية الادارية .. الخ . ثم إن الاصطلاح مستقر فى فرنسا رغم أن لديهم ما يقابل اصطلاح « الرقابة الادارية » .

(ا) إذا ماخالفت الهيئات المحلية القوانين التى تحكم اختصاصها، فللحكومة المركزية أن تلجأ إلى القضاء العادى لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون إذا لم تشأ أن تحترمه اختياراً . وحق الحكومة فى ذلك لايعدو حق الأفراد العاديين فى الطعن أمام القانون فى أعمال تلك الهيئات إذا ماخالفت القانون.

(ب) التفتيش على أعمال الهيئات المحلية ، وإسداء النصيحة إليها ، وتقديم تقارير سنوية عن أعمالها يتوقف عليها مبلغ المكافآت التى يقررها البرلمان لهذه الهيئات لتعاونها على أداء واجباتها .

(حـ) للحكومه المركزية أحياناً سلطة إصدار اللوائح لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية ، وذلك بناء على تصريح من البرلمان .

(ى) وفى حالات استثنائية ، يكون للحكومة المركزية إشرافاً ورقابة أشد على الهيئات المحلية ، وذلك فيما يتعلق بإصدار الهيئات المحلية للوائح المحلية أو التصرف فى الأملاك البلدية وفى موضوع مساكن العمال والقروض والحسابات الختامية. . .[1] إلخ .

الرقابة فى النظام الفرنسى : وهو النظام الذى أخذنا به فى مصر، وتخضع فيه الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصها لرقابة المشرع والقضاء . ولكن الذى يعنينا بصفة خاصة هو رقابة الحكومة المركزية : والقاعدة التى يجرى عليها النظام الفرنسى ، تجعل للسلطة المركزية رقابة فعالة ، أوسع نطاقاً من مثيلتها فى النظام الانجليزى . ولهذه الرقابة صورتان : فهى إما أن تنصب على نفس الهيئات اللامركزية وإما أن تتناول أعمالها :

الرقابة على الهيئات اللامركزية نفسها . وتتجلى الرقابة فى هذه الناحية باحتفاظ السلطة المركزية بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية ، وقد يكون رئيس المجلس معينا . وتحتفظ السلطة المركزية فى كثير من الأحيان

(١) مؤلف الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ .

بحقها فى إيقاف وعزل ، لا أعضاء مجالس الهيئات اللامركزية المعينين فى سب، (وهو حق طبيعى باعتبارهم موظفين فى الحكومة المركزية) بل والمنتخبين أيضاً لأسباب يفصلها المشرع كما سنرى فيما بعد .

وللسلطة المركزية حق إيقاف وحل المجالس المنتخبة .

الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية : وهذه الرقابة تتناول الأعمال فى ذاتها وإجراءات تنفيذها :

فبالنسبة للأعمال الإيجابية للهيئات اللامركزية . فإن كثيراً منها يخضع لإذن سابق أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية .

وفى الحالة الأولى يجب على الهيئات اللامركزية استئذان السلطة المركزية قبل أن تقوم بالتصرف . وفى الحالة الثانية لايصبح العمل الذى تجريه الهيئة اللامركزية نافذاً إلا بعد موافقة السلطة المركزية ، سواء كانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية . وأحياناً يكون للسلطة المركزية أن توقف أو تبطل القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية .

أما بالنسبة للأعمال السلبية للهيئات اللامركزية ، فإنها لاتنجو أيضا من رقابة السلطة المركزية ، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون ، فإن للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئة اللامركزية فى أداء ذلك العمل « substitution d'action » .

وأخيراً فإن للسلطة المركزية دوراً هاما فيما يتعلق بتنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية . ذلك أن تنفيذ تلك القرارات كثيراً مايحتاج إلى تدخل الإدارة المركزية ، واتخاذ عمل إيجابى من جانبها ، كنزع ملكية عقار مثلا .. وغالباً ماتؤثر السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية عن هذا الطريق .

غير أنه مهما كانت تلك الرقابة فإن لها حدوداً يجب ألا تتخطاها : فهى أبعد ماتكون عن السلطة الرياسية : فالسلطة الرياسية أصل مفروض قانوناً ،

يخول الرئيس هيمنة تامة على أعمال المرءوس ، ولاتحد تلك السلطة إلا إذا قيدها المشرع صراحة ، لأن عمل المرءوس ينسب إلى الرئيس فى النهاية ، ويكون هذا الأخير مسئولا عنه ، وعلى العكس من ذلك فيما يتعلق بالوصاية الإدارية :

١ — فالهيئات اللامركزية هى التى تعمل بداءة فى الأصل ، ثم يأتى دور الرقابة الإدارية ، ومن ثم فليس للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية فى اتخاذ قرار إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة ، كما ليس لها أن تأمر الهيئات اللامركزية باتخاذ قرار معين أو أن تجبرها على ذلك إذا هى رفضت ، وليس لها أن تلزمها بالسير على نمط معين فى المستقبل . . لأن هذا هو منطق استقلال الهيئات اللامركزية وكونه استقلالا أصيلا لا منحة من السلطة التنفيذية .

٢ — فى الحالات التى يخضع فيها عمل الهيئات اللامركزية لرقابة السلطات المركزية ، فليس لهذه الأخيرة إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية أو ترفضه أو تأذن به دون أن تتعدى ذلك إلى تعديله أو استبداله بغيره ، وفى هذا يكمن الفرق الجوهرى بين السلطة الرياسة والوصاية الإدارية .

٣ — تصديق السلطة المركزية أو إذنها باتخاذ قرار معين لا يقيد حرية الهيئة اللامركزية فى الرجوع عن هذا القرار إذا ماتبين لها أن المصلحة العامة فى العدول عنه .

٤ — تتحمل الهيئات اللامركزية المسئولية كاملة عن جميع أعمالها ولو أذنت بها أو صادقت عليها السلطة المركزية فى الحدود التى رسمناها .

وحتى تظل الرقابة الإدارية فى حدودها الطبيعة المرسومة ، بحيث لايهدر استقلال الهيئات اللامركزية ، فقد خول المشرع ممثلى تلك الهيئات حق

الطعن فى القرارات الصادرة من السلطة المركزية ، فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية أو الرقابة الإدارية :

وذلك إما عن الطريق الإدارى ، بالتظلم ولائياً إلى مصدر القرار « recours gracieux » . أو بالتظلم إلى رئيس مصدر القرار « recours hiérarchique » .

غير أن الاقتصار على الطريق الإدارى من شأنه أن يجعل استقلال الهيئات اللامركزية تحت رحمة الرؤساء الإداريين ، ولهذا فإن من المسلم به فى الوقت الحاضر أن لممثل الهيئات اللامركزية الحق فى طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية إذا ما كانت مخالفة للقانون ، بل إن القضاء الإدارى فى فرنسا وفى مصر قد سمح لأعضاء مجالس الهيئات اللامركزية بالطعن فى تلك القرارات إذا تراخى رؤساء تلك المجالس فى الطعن ، نظراً لكون بعض هؤلاء الرؤساء معينين من جانب السلطة المركزية وبالتالى ينقصهم الاستقلال فى مواجهتها . وقد أبرز مجلس الدولة المصرى هذا المعنى فى حكمه الصادر فى ١٩٤٩/٣/١٠ حيث رفض دفع ممثل الحكومة بانعدام صفة أعضاء تلك المجالس فى طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية فى شئون الهيئات اللامركزية ، وانحصار تلك الصفة فى رؤساء المجالس وحدهم ، إذ يقول : « ومن حيث إن لأعضاء المجالس البلدية مصلحة محققة فى إلغاء القرارات الإدارية التى تصدرها جهات الحكومة المركزية فى شأن من شئون المجالس الممثلين فيها إذا انطوت هذه القرارت على عيب من عيوب مجاوزة السلطة .

« ومن حيث إنه لاوجه للتحدى فى هذا الصدد بقواعد المرافعات التى تشترط لقبول الدعاوى العادية وجود صفة لرافعها ، وبأن هذه الصفة تتوافر بالنسبة إلى المجالس البلدية فى رؤساء هذه المجالس دون الأعضاء ، لاوجه للتحدى بذلك ... لأن الأخذ بنظرية الحكومة يؤدى إلى اغتصاب

السلطة المركزية لحقوق الهيئات اللامركزية وإلى هدم استقلال الأخيرة ، إذ يقتصر حق الطعن فى القرارات الإدارية التى تصدرها السلطة المركزية فى شئون هذه الهيئات على رئيسها وحده ، وهو الممثل للسلطة المركزية والمؤتمر بأوامرها ، فتهدر بذلك الحكمة التى توخاها القانون من استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية[1] » .

كيفية ممارسة الرقابة الإدارية : الأصل أن تمارس الرقابة الإدارية السلطات المركزية فى العاصمة ، أى الوزراء ، عن طريق التركيز الإدارى .

ولكن قد تكون ممارسة هذه الرقابة عن طريق اللاوزارية الإدارية (عدم التركيز الإدارى) بتخويل بعض ممثلى السلطة المركزية فى الأقاليم ممارسة قدر من الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية .

وأخيرا قد تمارس الهيئات اللامركزية وصاية إدارية على هيئات لامركزية أخرى أقل أهمية ، كأن يعهد إلى مجلس المديرية ببعض مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال المجالس البلدية والقروية التى تقع فى اختصاصه . كما أن للأشخاص الإقليمية سلطة الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة الإقليمية التى تنشئها تلك الأشخاص . وتسمى هذه الظاهرة باسم « لامركزية الوصاية الإدارية » « Decentralisation de la tutelle » .

٣ — صور اللامركزية الإدارية :

للامركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما اللامركزية الإقليمية ، واللامركزية المصلحية أو المرفقية . وتتحقق الصورة الأولى بأن يمنح جزء من الإقليم الشخصية المعنوية ، وسلطة الإشراف على مرافقه المحلية بالاستقلال الذى عرفنا حدوده كما هو الشأن بالنسبة للمديرية والمدينة فى مصر .

أما الصورة الثانية فتحقق فى شكل المؤسسة العامة التى عرضنا لأركانها

(١) مجموعه أحكام المجلس ، السنه الثالثه ، ص ٤٥٨ .

الأساسية فيما سلف ، وذلك بمنح مرفق عام إقليمي أو قومي الشخصية المعنوية ، فيستقل عن الشخص الإقليمي الذي يتبعه .

٤ — تمييز اللامركزية الإدارية عما يشبهها من النظم :

أولا : اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية : تنقسم الدول من حيث التكوين إلى دول بسيطة تمارس خصائص السيادة فيها سلطة واحدة فى العاصمة ، فيكون فيها سلطة واحدة لكل من التشريع والتنفيذ والقضاء ، سواء لجأت هذه الدولة البسيطة إلى الأسلوب المركزى أو اللامركزى فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية ، وذلك لأن التجاء الدولة إلى أسلوب الإدارة اللامركزى لا يؤثر فى تكوينها .

غير أن ثمة دولا مركبة ، يعنينا منها دول الاتحاد المركزى "Les états fédéraux" وهى دول تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفييتى ... الخ . فى هذه الدول لا تتركز مظاهر السيادة فى الحكومة المركزية وحدها كما هو الشأن فى حالة الدولة البسيطة ، وإنما تتوزع مظاهر السيادة بين الحكومة الاتحادية (المركزية) وبين الولايات : فيكون ثمة سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية اتحادية تمارس اختصاصاتها على كافة أرجاء إقليم الدولة الاتحادية ، ولكن يقوم بجوارها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية فى الدويلات . ويطلق على هذه الظاهرة الأخيرة تسمية اللامركزية السياسية .

والفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية بعيد جداً : فاللامركزية السياسية لا وجود لها إلا فى الدول المتحدة اتحادا مركزياً ، ولكنها تنعدم فى الدول البسيطة أما اللامركزية الإدارية فظاهرة عامة توجد فى جميع الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة ، لأن الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً قد تأخذ فى نفس الوقت بأسلوب اللامركزية الإدارية .

واللامركزية السياسية كما رأينا تنصرف إلى التشريع والتنفيذ والقضاء ، فالولايات مستقلة عن الحكومة المركزية تشريعيا وتنفيذياً وقضائياً فى الحدود التى يرسمها الدستور الاتحادى . أما اللامركزية الادارية فقاصرة على بعض الوظائف الإدارية ، وبالنسبة للمرافق المحلية كما ذكرنا .

واختصاصات الهيئات اللامركزية يحددها المشرع كما ذكرنا[1] ، فيضيقها أو يوسعها بحسب الأحوال .

أما اختصاص الدويلات فى الدول الاتحادية فلا سلطان للبرلمان الاتحادى عليه ، ولا يمكن المساس به إلا بتعديل الدستورى الاتحادى بالطريقة التى نص عليها فيه .

ولهذا فإننا نرى أن الفرق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسة هو فرق فى الجوهر والطبيعة لا فى الدرجة كما يرى بعض الفقهاء .

ثانيا : اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإدارى :

وقد يقوم لبس أيضا فيما يتعلق بالتفرقة بين اللامركزية الإدارية، وعدم التركيز الإدارى (اللاوزارية الإدارية) . فكلا النظامين ينتمى إلى جنس واحد وهو كيفية ممارسة الوظيفة الإدارية . ولكن عدم التركيز الإدارى هو كما ذكرنا صورة من صور المركزية الإدارية ، وبالتالى فإن استقلال ممثل السلطة المركزية بتصريف بعض الأمور الادارية دون الرجوع إلى السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض ، ولهذا فإن الموظف يمارسه

---

(١) وهذا يتوقف على المسلك الذى ينتهجه الدستور : فاذا اكتفى الدستور بوضع الأسس العامه لاختصاصات الهيئات اللامركزية كما فعل دستور سنة ١٩٢٣ ، فان المشرع فى ظل هذا النظام يتمتع بحرية كبيرة فى تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية . وعلى العكس من ذلك تضيق سلطة المشرع العادى فى هذا الخصوص إذا تضمن الدستور مبادىء محددة وتفصيلية فى تحديد ختصاصات الهيئات اللامركزية ، كما فعل مشروع الدستور المصرى الجديد . فحينئذ لا يستطيع التشريع العادى أن ينتقص من اختصاصات الهيئات اللامركزية لذى حدده الدستور وإلا كان تشريعاً غير دستورى .

فى نطاق السلطة الرياسية ، فيحتفظ الوزير بكامل سلطته على المرءوس وعلى أعماله كما ذكرنا . أما استقلال الهيئات اللامركزية فإنه استقلال أصيل مفروض فرضا على السلطة المركزية التى لاتستطيع أن تنتقص منه .

على أن عدم التركيز الادارى قد يكون خطوة فى سبيل اللامركزية الادارية ، لأن نقل السلطة فيما يتعلق بالمصالح المحلية من يد ممثل الادارة المركزية إلى ممثلى الهيئات اللامركزية أيسر من نقل تلك السلطة من يد الوزير مباشرة إلى هذه الهيئات .

٥ — تقدير نظام اللامركزية الإدارية :

عرفنا أن اللامركزية الادارية هى نظام مكمل للمركزية الادارية ، بمعنى أنه إذا أمكن وجود مركزية إدارية بدون لامركزية ، فان العكس غير ممكن . إلا أن اللامركزية الادارية فى الحدود السابقة قد غدت ضرورة فى العصر الحديث :

١ — فواجبات الادارة قد تعددت وتنوعت إلى درجة يصعب — إذا لم نقل يستحيل — معها أن تركز كلها فى يد الحكومه المركزية ، وبالتالى فان الأخذ باللامركزية الادارية يخفف كثيراً عن عاتق السلطة المركزية دون أن تهدر المصلحة العامة .

٢ — ومن ناحية ثانيةفإن الهيئات اللامركزية إقليمية أو مصلحية أدرى بمصالحها ، لأن هذه المصالح تهم السكان المحليين مباشرة ، فيعرفون مدى حاجتهم وكيفية إشباعها . فمجلس المديرية (أو المجلس البلدى) يعرف عن المرافق المحلية ، وماينقصها ، وما يؤدى إلى حسن سيرها أكثر من السلطة المركزية فى عاصمة البلاد والتى قد تكون بعيدة جداً عن الإقليم ، هذا مع ملاحظة أن أعضاء تلك المجالس لهم مصلحة شخصية فى حسن سير تلك المرافق وانتظامها .

٣ — يؤدى النظام اللامركزى إلى تجنب الروتين والبطء لصدور القرارات.

المتعلقة بالمصالح المحلية من الهيئات اللامركزية وهى قريبة ، وأسرع استجابة إلى تحقيق مايستلزمه سير تلك المرافق . ولاشك أن الوضع يتغير لوصدرت تلك القرارات الادارية من السلطات فى العاصمة .

٤ — تكفل اللامركزية الادارية قدراً من العدالة فى توزيع الضرائب العامة ، لأن كل إقليم سيظفر بما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية ، فلا تطغى مرافق العاصمة والمدن الكبرى على مرافق الأقاليم كما هو الشأن لو أخذنا بالمركزية الادارية .

٥ — ثبت بالتجربة أن اللامركزية الادارية أقوى على مواجهة الأزمات من النظام المركزى . ففى أوقات الحروب والثورات يكفى أن يختل النظام فى العاصمة حتى ينفرط عقده فى الدولة كلها ، أما اللامركزية الادارية فإنها تمكن كل إقليم من الوقوف على قدميه نظراً لما يعتاده من استقلال فى ممارسة شئونه الخاصة .

٦ — وأخيراً فان اللامركزية الإدارية هى ضرورة ديمقراطية : بل إن الديموقراطية السياسية هى نظام أجوف إذا لم تصاحبها لامركزية إدارية ، لأن اهتمام المواطن بالشئون العامة ، هو فرع من اهتمامه بشئون إقليمه ، ولهذا فان الدساتير الديمقراطية تنص عادة على اللامركزية الإدارية . ومن ثم يمكن اعتبار اللامركزية الادارية ربيبة النظم الديمقراطية . فاذا كان الشعب يشرف على الأمور العامة عن طريق البرلمان ، فانه يشرف على مصالحه المحلية بنفسه ، ولهذا فان اللامركزية الإدارية هى بمثابة مدرسة عامة للناخبين والأعضاء يمارسون فيها المسائل المحلية ، ثم يستمدون من ذلك خبرة لمعالجة الشئون العامة .

غير أنه مهما كانت مزايا اللامركزية الإدارية فان لها خصوما يأخذون عليها بعض العيوب ، ومن ذلك :

١ — مساسها بالوحدة الإدارية للدولة ، نظراً لتوزيع الوظيفة الادارية بين السلطة المركزية فى العاصمة والهيئات اللامركزية فى الأقاليم .

٢ — وأن الهيئات اللامركزية أقل خبرة ، وأكثر إسرافاً من السلطة المركزية .

٣ — وأن اللامركزية قد تؤدى إلى التناحر والتنابذ بين الهيئات اللامركزية المختلفة لاسيما إذا كانت من نوع واحد وتمارس نفس الاختصاصات .

٤ — وأخيراً قالوا بأن اللامركزية تؤدى إلى أن يقدم الأفراد مصالحهم المحلية على المصلحه العامة .

ولكن هذه الانتقادات فى الواقع مغالى فيها إلى حد كبير ، فهى تنصب على الإسراف فى تطبيق اللامركزية الإدارية : فاللامركزية الإدارية كما ذكرنا لا تتناول جميع مرافق الدولة وأوجه النشاط الإدارى فيها ، وإنما تقتصر على المصالح المحلية (فى اللامركزية الإقليمية) أو على مرفق بعينه (فى اللامركزية المصلحية) ، فلا مساس إذاً بوحدة الدولة الإدارية . كما أن اللامركزية الإدارية لا تقوم إلا مستندة إلى مركزية إدارية ، وتحت رقابة الحكومة المركزية : وعلى هذه الحكومة أن تعاون الهيئات اللامركزية فى أداء وظيفتها ، ومن مظاهر ذلك تعيين بعض الأعضاء فى المجالس المنتخبة ليعاونوا الأعضاء المنتخبين بخبرتهم وعلمهم ، وتقديم المساعدات الفنية والمالية للهيئات اللامركزية إذا كانت فى حاجة إلى ذلك ... الخ وأخيراً فإننا لا نحبذ المبالغة فى الخوف من أخطاء الشعوب ، لأن الشعوب لا تتعلم إلا إذا أخطأت ، وخير لها أن تتعلم عن طريق الخطأ من أن تبقى جاهلة خوفاً من الخطأ !

الباب الثالث

التنظيم الادارى فى مصر

يرتبط موضوع التنظيم الإدارى فى كل الدول بأوضاعها السياسية والاجتماعية . ومن ثم فإنه لا يمكن التحدث عن التنظيم الإدارى المصرى من غير الإشارة إلى الأوضاع السياسية التى مرت بها مصر .

ومصر قد رزئت فى فجر نهضتها الحديثة بنكبة الاحتلال ، التى لم تقض على ما وصلنا إليه فى الماضى من تقدم فحسب ، بل عطلت تقدمنا وسيرنا فى ركب الحضارة . وكان من نتيجة ذلك أن صرف الشعب نظره عن كل هدف سوى الاستقلال وطرد المستعمر .

ولقد حاول المستعمر أن يثبت أن الشعب المصرى غير أهل للحكم الديمقراطى ، فكان أول أعماله فى مصر أن قضى على دستور سنة ١٨٨٢ — ذلك الدستور الذى وصل إليه الشعب بنضاله وكفاحه ، والذى وضعه ممثلوه بمطلق حريتهم — وحاول أن يشغلهم عنه بنظم جوفاء ، تمكن للمستعمر الغاصب ، ولا تترك للشعب إلا القشور ، وذلك بالقانون النظامى الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ، والذى أنشأ مجالس المديريات لأول مرة فى مصر ، لا كهيئات لامركزية مستقلة ولكن كفروع للإدارة المركزية !

وظلت جذوة الحرية مشتعلة ، تخبو حيناً وتتوهج أحياناً ، حتى اندلعت الثورة المصرية الشعبية عقب الحرب العالمية الأولى ، تلك الثورة التى أجبرت

المحتل على الاعتراف باستقلال مصر ، وأدت إلى حصول الشعب على دستور سنة ١٩٢٣ .

ولم يضع دستور سنة ١٩٢٣ أساس الحكم الديمقراطى فى مصر فحسب ، ولكنه تضمن أيضاً أسس اللامركزية الإدارية ، والتى تعتبر كما ذكرنا ، مكملة للديمقراطية السياسية .

غير أن تطور الأحداث السياسية والاجتماعية التى أعقبت ثورة سنة ١٩١٩ ، لم يؤد إلى النتائج المرجوة . وتضافرت عوامل خارجية وداخلية أدت إلى انحراف الشعب عن أهدافه ، وإلى قصوره عن بلوغ تلك الأهداف . وأهم تلك العوامل بقاء الاحتلال رابضاً فى قلب العاصمة رغم الاستقلال الظاهرى ، والامتيازات الأجنبية التى جعلت للأجانب وضعا غير مقبول فى مصر ، وعدم إيمان الملك بالنظام الديمقراطى النيابى الذى يسلبه كل سلطاته ، وتنافر الأحزاب وتناحرها بقصد الوصول إلى الحكم ، واستعانتها بالسراى لتحقيق أهدافها ... الخ كل ذلك وغيره قد أدى إلى فشل المبادىء التى تضمنها دستور سنة ١٩٢٣ ، وكان له صداه فيما يتعلق بالتنظيم الإدارى حيث ظلت المبادىء الخاصة باللامركزية الادارية معطلة مدة طويلة ، فلم تصدر التشريعات المنظمة لمجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية إلا فى وقت متأخر .

وأخيراً ، لما بلغ طغيان الملك السابق مداه ، وأحس بذلك كل أفراد الشعب ، تحرك الجيش فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فأجبر الملك على التنازل عن عرشه لابنه الطفل ، ولم يكن ذلك إلا تمهيداً لانهاء النظام الملكى الذى سئمته البلاد ، وإقامة نظام جمهورى تحقيقاً للرغبة الملحة لدى أفراد الشعب . ومنذ ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ تمت الخطوات التالية :

أولا : أعلن سقوط دستور سنة ١٩٢٣ فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ . وإذا كان سقوط الدستور يؤدى إلى وجود فراغ دستورى حتى صدور

الدستور الجديد ، فإن القائد العام قد أعلن أن السلطات العامة سوف تمارس اختصاصاتها « مراعية فى ذلك المبادىء الدستورية العامة » .

ثانياً : فى ١٢ يناير سنة ١٩٥٣ شكلت لجنة لوضع مشروع الدستور الجديد ، وقد انجزت مهمتها ، ووضعت مشروعاً جديداً يتلافى إلى حد كبير ما تكشف عنه العمل من نقص فى دستور سنة ١٩٢٣ .

ثالثاً : فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ صدر إعلان دستورى مؤقت ، متضمناً بعض الأسس العامة التى يقوم عليها نظام الحكم فى فترة الانتقال وحتى صدور الدستور الجديد: وأهم مايميز هذا النظام أن مجلس الوزراء يجمع فيه بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

رابعاً : فى ١٨ يونية سنة ١٩٥٣ صدر من مجلس قيادة الثورة إعلان دستورى وضع الأسس التالية :

١ — إلغاء النظام الملكى وحكم أسرة محمد على مع إلغاء الألقاب من أفراد هذه الأسرة .

٢ — إعلان الجمهورية .

٣ — استمرار هذا النظام طوال فترة الانتقال على أن يكون للشعب الكلمة الأخيرة فى تحديد نوع الجمهورية واختيار شخص الرئيس عند إقرار الدستور الجديد .

وقد ولى الرئيس محمد نجيب رئاسة الجمهورية الأولى ، مع احتفاظه برئاسة الوزارة ، والسلطات المقررة فى الدستور المؤقت . ولكن مجلس قيادة الثورة قبل تخليه عن رئاسة الوزارة فى ١٧ أبريل سنة ١٩٥٤ وأصدر أمراً فى نفس اليوم بتأليف الوزارة برئاسة البكباشى أركان الحرب جمال عبد الناصر حسين .

وأخيراً فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٤ صدر من مجلس قيادة الثورة إعلان دستورى بمقتضاه :

« مادة ١ — يعفى السيد الرئيس اللواء (ا . ح) محمد نجيب من جميع المناصب التى يشغلها ، على أن يبقى منصب رياسة الجمهورية شاغراً .

مادة ٢ — يستمر مجلس قيادة الثورة بقيادة السيد الرئيس البكباشى (ا . ح) جمال عبد الناصر فى تولى كافة سلطاته الحالية » .

يتبين من العرض السريع السابق ، أن مصر اليوم تمر بفترة انتقال ، وإذا كنا نأخذ بنظام جمهورى فإن منصب رئيس الجمهورية شاغر منذ ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٤ ، كما أن الدستور المؤقت الذى نعيش فى ظله لايحتوى إلا المبادىء الأساسية ، ولهذ كله أثره على التنظيم الإدارى فى مصر .

على أن مصر تأخذ فى الوقت الحاضر بكل من مظاهر المركزية واللامركزية الإدارية .

الفصل الأول

الإدارة المركزية فى مصر

تنقسم الجمهورية المصرية إلى مديريات ومحافظات ، وتنقسم المديرية إلى مراكز يتكون كل منها من عدد من المدن والقرى ، أما المحافظة فتتكون من عدد من الأقسام .

وتخضع هذه الأقسام الإقليمية المختلفة لسلطة الحكومة المركزية فى العاصمة ، ولممثليها فى الأقاليم . وتتكون الحكومة المركزية فى العاصمة من رئيس الدولةورئيس الحكومة (أى رئيس مجلس الوزراء) ومجلس الوزراء والوزراء ومعاونيهم على اختلاف درجاتهم . أما ممثلو الحكومة المركزية فى الأقاليم فهم المديرون والمحافظون ، ومأمورو المراكز والأقسام ، والعمد والمشايخ .

وتستعين السلطات المركزية فى أداء وظائفها بهيئات استشارية ومجالس ولجان فنية ، ازداد عددها فى الوقت الحاضر ، ويتناول اختصاصها مسائل فنية أو اقتصادية ، من أهمها ديوان المحاسبة ، ومجلس الدولة فيما يتعلق بوظائفه الاستشارية . ومن أمثلتها الحديثة المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى[1] ، والمجلس الدائم للخدمات العامة[2] ، والهيئة الدائمة للاستصلاح الزراعى[3] ، وأخيراً لجنة التخطيط القومى[4] . وقد عنيت لجنة مشروع

---

(١) المرسوم بقانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٥٢ .

(٢) القانون رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٥٣ .

(٣) القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٥٤ .

(٤) القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ .

الدستور الجديد بهذه الهيئات ، وإبرازاً لأهميتها أفردت لها باباً خاصاً وأطلقت عليها تسمية « الهيئات والمجالس المعاونة » ، وادرجت فيه النصوص الخاصة بديوان المحاسبة ، والمجلس الاقتصادى ، والمجلس الأعلى للعمل ، ومجلس الثروة الطبيعية والمرافق العامة .

ولما كان الاحتلال والفساد الحزبى قد ترك طابعه واضحا فى الإدارة المركزية ، إذ وسمها بالتركيز والتعقيد ، والبطء فى تصريف الأمور ، والآلية البغيضة التى أعدمت الشعور بالمسئولية فى معظم الموظفين ، وقتلت فيهم روح الابتكار ، فان الجهود تبذل لمحاولة الاصلاح .

وتحقيقا لهذا الغرض صدر مرسوم فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٥٢ ، بتأليف لجنة لدراسة الأنظمة الحكومية وتقديم مقترحات بشأنها ، نصت مادته الأولى على مايلى :

« تؤلف لجنة بوزارة المالية والاقتصاد لدراسة الأنظمة الحكومية القائمة واقتراح ماتراه من الإجراءات العاجلة الواجب اتخاذها لتحديد اختصاصات الوزارات والمصالح وتنظيم الأعمال بها بما يكفل وقف تضخم الوظائف وإنقاص عددها إلى الحد الذى يقتضيه صالح العمل ، وعلى الأخص تقدم اقتراحاتها فى المسائل الآتية :

أولا : حالة العمل فى الوزارات والمصالح المختلفة وتنظيم الوظائف فيها تبعاً لما تقتضيه حالة العمل وحصر الوظائف الزائدة عن الحاجة فى تلك الوزارات والمصالح .

ثانيا : تقدير المؤهلات اللازمة لكل نوع من الوظائف .

ثالثا : تبسيط الإجراءات وتوزيع الاختصاصات بين رؤساء المصالح والأقسام توزيعا يضمن حسن سير الأعمال وسرعة البت فى المسائل دون إخلال بنظام العمل أو بتحديد المسئولية .

رابعا : تقديم الاقتراحات ووضع التدابير اللازمة لنقل الموظفين الزائدين عن حاجة العمل فى أية وزارة أو مصلحة إلى الجهات التى تعانى نقصا وذلك دون مساس بحقوق الموظفين ومع مراعاة مصلحة خزانة الدولة. »

ومن أهم ما اقترحته اللجنة الأخذ بعدم التركيز الإدارى (اللاوزاية الإدارية) وقد تحقق من ذلك قدر كبير سواء بالنسبة لمعاونى الوزير فى العاصمة أو لممثليه فى الأقاليم ، فأعيد تنظيم بعض الوزارات ، وخفضت اختصاصات مجلس الوزراء الإدارية ، وحدد اختصاص وكلاء الوزارات الدائمين ونواب الوزراء . . . إلخ ، مما سنرى أثره بالتفصيل فيما بعد .

ونعرض فيما يلى لأعضاء الإدارة المركزية فى العاصمة ثم لممثليهم فى الأقاليم . أما المجالس والهيئات الاستشارية التى تعاون الادارة ، فلا محل لها فى مؤلف عام .

أولا : رئيس الدولة

كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص على أن الملك هو الرئيس الأعلى للدولة . ولما كان ذلك الدستور قد قام على مبادىء الديمقراطية النيابية البرلمانية ، والتى تقضى بأن رئيس الدولة يسود ولا يحكم ، فقد نصت المادة ٦٠ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » ومعنى ذلك أن الملك ، نظراً لعدم مسئوليته ، يجب أن يتصرف عن طريق الوزارة المسئولة .

ولكن الظروف التى أحاطت بوضع دستور سنة ١٩٢٣ ، وصدوره عن طريق المنحة ، والتقاليد الخاطئة التى استمر عليها العمل خصوصا فى أواخر حياة ذلك الدستور . . الخ كل ذلك قد أدى إلى منح الملك سلطات شخصية لا سيما فيما يتعلق بتعيين بعض الموظفين .

على أن أهم الاختصاصات الادارية التى كان يمارسها الملك عن طريق الوزارة هى ماتعلق بترتيب المصالح العامة ، وتعيين الموظفين وعزلهم ، وإصدار اللوائح ، مما تناولناه بالتفصيل فى دراسة القانون الدستورى (١) .

هذا وتأخذ مصر بالنظام الجمهورى منذ ١٧ يونية سنة ١٩٥٣ : والنظام الجمهورى يأخذ فى العمل صورتين أساسيتين هما : الجمهورية الرياسية، وتمتاز بتركيز السلطة التنفيذية فى يد رئيس الجمهورية ، الذى يجمع بين رياسة الدولة ورياسة الحكومة ، كما هو الشأن فى الولايات المتحدة الأمريكية ومعظم جمهوريات أمريكا الجنوبية . وفى مثل هذا النظام يهيمن رئيس الدولة على الوظيفة الإدارية هيمنة تامة .

والنوع الثانى هو الجمهورية البرلمانية ، وفيها يخضع رئيس الجمهورية للقاعدة الثابتة التى تقضى بأن يسود ولا يحكم ، كما أن رياسة الدولة تنفصل عن رياسة الحكومة . وقد رجحت لجنة مشروع الدستور الجديد هذا النوع من الجمهورية ، بل ومنعا للتقاليد السيئة التى تولدت فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ والتى أولت الملك سلطات شخصية حقيقية تتنافى مع عدم مسئوليته ، ضمنت اللجنة مشروعها نصا بمقتضاه «يتولى رئيس الجمهورية جميع سلطاته بواسطة الوزراء ، وتوقيعاته فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون وأن أوامره شفوية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » .

ولكن اللجنة تركت له الاستقلال ببعض الاختصاصات السياسية ، فاقترحت أن « يستقل بتعيين رئيس مجلس الوزراء وإقالته وتعيين أعضاء الشيوخ الذين يكون اختيارهم عن طريق التعيين . وإذا قدم رئيس الجمهورية

---

(١) يراجع مؤلفنا فى القانون الدستورى بالاشتراك مع العميد عثمان خليل ، طبعة سنة ١٩٥٤ ص ٤٨٩ .

استقالته من منصبه وجه الاستقالة إلى البرلمان وإلى مجلس الوزراء فى رسالة لا يوقعها معه أحد ».

المظهر الشكلى لإرادة رئيس الدولة :

فى دستور سنة ١٩٢٣ كانت إرادة الملك تتجسد فى مظهرين :

الأمر الملكى "Rescrit Royal" : وكان لا يحمل إلا توقيع الملك بمفرده، وكان الملك يمارس بهذه الطريقة حقوقه الشخصية ، مثل اختيار رئيس الوزراء ، وتعيين بعض الموظفين مثل شيخ الأزهر ورجال الدين ، وإنشاء الرتب والنياشين .

المرسوم الملكى "Décret Royal" : وهو الذى يحمل إلى جانب توقيع الملك توقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين وفقا للمادة ٦٠ من ذلك الدستور . وكان هو الأداة الطبيعية لأوامر الملك نظراً لأن رئيس الدولة غير المسئول لا يستطيع أن يتصرف بمفرده كما ذكرنا .

وبعد أن أعلنت الجمهورية فى ١٨ يونية سنة ١٩٥٣ ، ولد تقليد استمر بعض الوقت بمقتضاه صدرت أوامر بتسمية جديدة هى « الأوامر الجمهورية » ، وكانت تتناول بعض الأمور التى كان يصدر بشأنها أوامر ملكية فى الماضى[١] .

وفى الحالات الأخرى كان يصدر مرسوم على النمط السابق . غير أنه نظراً لخلو منصب رئيس الجمهورية ابتداء من ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٤ ، فقد صدر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٥٤ القانون رقم ٦٥٨ متضمنا فى مادته الأولى

(١) صدر الأمر الجمهورى رقم ١ لسنة ١٩٥٣ بتعيين قائد عام القوات المسلحة ، والثانى بتعيين مستشار قانونى لرئيس الجمهورية ، والثالث بندب مساعد لذلك المستشار ، والرابع بتعيين رئيس نادى الصيد ، والخامس بتعيين سفراء ووزراء مفوضين ، والسادس تعيين أمير الحج ، والسابع بقبول استقالة سفير مصر بباريس . . الخ .

النص على أن « يصدر مجلس الوزراء قرارات فى المسائل التى تقضى القوانين أو اللوائح أو التى جرى العمل على صدورها بمراسيم » .

ثانياً : رئيس الحكومة

قلنا إن النظام البرلمانى يقوم على مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة ، وبالتالى فإن هـذا النظام يجرده من كل سلطة فعلية ، ويحصر هذه السلطة فى مجلس الوزراء ، الذى يمارس اختصاصاته تحت توجيه رئيسه ، الذى يسمى رئيس الحكومة " Le Chef du Gouvernement " تمييزاً له عن رئيس الدولة « Le Chef de l' Etat » ملكا كان أو رئيس جمهورية .

وهذا المنصب لا وجود له فى النظام الرياسى الذى يجمع فيه رئيس الجمهورية بين رياسة الدولة ورياسة الحكومة . وواضح أن مثل هذا النظام لا يوجد إلا فى الجمهوريات ، لأن النظام الملكى القائم على عدم مسئولية الملك ، واعتباره فوق القانون ، لا يتفق معه تخويل الملك سلطات حقيقية .

ويطلق على رئيس الحكومة فى بعض البلاد كمصر وفرنسا تسمية « رئيس مجلس الوزراء » "Président du Conseil des ministres" ، أما فى انجلترا فيسمونه « الوزير الأول "Prime minister" .

ولقد ولد نظام « الوزير الأول » فى انجلترا نتيجة للعرف والتقاليد ، كما هو الشأن بالنسبة للنظام النيابى البرلمانى ، وكذلك كان الأمر فى فرنسا حتى صدور الدستور الفرنسى الأخير ، فى سنة ١٩٤٦ ، حيث نص صراحة على منصب رئيس مجلس الوزراء ، وخول سلطات واسعة كان يمارس معظمها رئيس الجمهورية فى ظل الجمهورية الثالثة .

ما فى مصر ، فقد ولد مركز رئيس الوزراء عنـد إنشاء مجلس النظار فى عهد الخديوى إسماعيـل ، فى خطابه المشهور الصادر فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ ، وأوضح الأمر العالى الصادر فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٨٧٨

اختصاصات النظار (الوزراء) ووظائفهم، كما بين اختصاصات «رئيس مجلس النظار». فلما صدر دستور سنة ١٩٢٣، أشار إلى مركز رئيس مجلس الوزراء فى المادة ٦٠ منه حيث تقول: «توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء، والوزراء المختصون.»

وكذلك فعل مشروع الدستور الجديد، إذ أورد حكما مشابهاً للمادة ٦ من دستور سنة ١٩٢٣ كما أشار إلى رئيس مجلس الوزراء فى مواضع أخرى[1].

وكانت القاعدة المقررة فى دستور سنة ١٩٢٣ أن يعين الملك رئيس مجلس الوزراء ويقيله بأمر ملكى، على أن يختار الرئيس زملاءه ثم يصدر بتشكيل الوزارة مرسوم. وقد تضمن مشروع الدستور الجديد أحكاماً مماثلة. وبالرغم من حرية رئيس الدولة فى اختيار رئيس الحكومة فإنه مقيد بالقواعد التى يقوم عليها النظام البرلمانى والتى من أجلها أن يكون رئيس الحكومة حائزاً لثقة البرلمان.

أما فى ظل فترة الانتقال فإن المادة ٨ من الدستور المؤقت الصادر فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ تنص على أن «يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا، وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافه وحق تعيين الوزراء وعزلهم» ووفقاً لهذا النص يكون لقائد الثورة بالاتفاق مع مجلس قيادة الثورة حق تعيين الوزراء ورئيس مجلس الوزراء.

وقد مررنا منذ إعلان الجمهورية بعدة مراحل: مرحلة جمع فيها رئيس

---

(١) راجع مثلا المواد الخاصة بكيفية تعيين رئيس مجلس الوزراء، والقسم الذى يؤديه رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وباختصاصات مجلس الوزراء، ورئيس مجلس الوزراء، وبإجراءات المسئولية السياسية أمام البرلمان .. الخ.

الجمهورية بين رياسة الدولة والحكومة ثم فصل بين رياسة الدولة ورياسة الحكومة ، ثم شغر منصب رئيس الجمهورية .

وظيفة رئيس مجلس الوزراء : مهمة رئيس مجلس الوزراء السياسية بالغة الأهمية نظراً لعدم مسئولية رئيس الدولة : فهو الذى يرسم سياسة الدولة بالاتفاق مع مجلس الوزراء ، ويسهر على تنفيذها . وقد ضمنت لجنة مشروع الدستور الجديد هذا المعنى إحدى مواد مشروعها حيث تقول : « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة ، ورئيس هذا المجلس هو الذى يوجه السياسة العامة للحكومة ، ويكفل التناسق والوحدة فى أعمال المجلس .

وهذا واضح من الناحية السياسية .

أما من الناحية الإدارية ، فإن رئيس مجلس الوزراء — رغم مكانته السامية بين زملائه ، ورغم أن اختيارهم بل وبقاءهم فى الوزارة مرهون بموافقته — ليس رئيساً إدارياً بالنسبة لزملائه ، بل يعتبر الوزير نهاية السلم الإدارى فى وزارته ، ولا يملك رئيس مجلس الوزراء أن يعقب على أعماله كما هو الشأن فى علاقة الرئيس بمرءوسه . وما لم يكن رئيس الوزراء وزيراً لوزارة معينة فى نفس الوقت، فإنه لا يمارس من الاختصاصات الإدارية إلا ما تنص عليه القوانين صراحة ، كاختصاص رئيس مجلس الوزراء بتعيين بعض الموظفين فى مصر ونقلهم أو عزلهم .[1]

---

(١) راجع على سبيل المثال المادة ٦٧ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الخاص بمجلس الدولة والتى تقول : « ويلحق بمجلس الدولة مندوبون مساعدون ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها فى البنود ١ ، ٢ ، ٣ من المادة ٥٢ . ويكون تعيينهم بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة وموافقة المجلس الخاص ... » .

وجاء فى المادة ٦٨ منه ما يلى : « إذا لم يحصل من يعين مندوبا مساعدا بالمجلس على المؤهل العلمى المطلوب للتعيين فى وظيفة مندوب خلال أربع سنوات من تاريخ تعيينه أو لم تكن التقارير عنه مرضية ، جاز لرئيس مجلس الدولة أن يعرض على رئيس مجلس الوزراء نقله إلى أية وظيفة عامة أخرى أو الى إحدى الوظائف الادارية بالمجلس . » .

إلا أنه بالرغم من الحقيقة السابقة فإن مهمة رئيس مجلس الوزراء من الناحية الإدارية بالغة الأهمية ، فتعدد الوزارات ، وتشعب اختصاصاتها ، واعتماد بعضها على نشاط البعض ، واحتمال التضارب أو التخاذل فى أداء مهمتها ، كل ذلك يجعل من الضرورة بمكان إيجاد سلطة يصدر عنها التوجيه والتنسيق بين مختلف الوزارات. ولا يمكن أن تكون تلك السلطة غير رئاسة مجلس الوزراء . وهذا هو ما عنته لجنة مشروع الدستور الجديد حين قررت أن رئيس مجلس الوزراء هو الذى « يوجه السياسة العامة للحكومة ، ويكفل التناسق والوحدة فى أعمال المجلس » . ولأجل هذا حبذ الكثيرون ، وجرى على العمل ، على أن يتفرغ رئيس مجلس الوزراء لتلك المهمة فلا يلى وزارة معينة كما هو الحال فى الوقت الحاضر فى مصر . أما فى الماضى ، فقد أسرف رؤساء الوزارات فى الجمع بين الوزارة والرياسة ، بل منهم من جمع بين الرياسة وأكثر من وزارة !!

ولكى يستطيع رئيس مجلس الوزراء القيام بمهمتة على أتم وجه فقد اقترح بعض الفقهاء والمشتغلين بالشئون الإدارية انشاء هيئات تكون بمثابة همزة الوصل بين الرئيس ومختلف الوزارات لتمده بالمعلومات الضرورية عما يجرى فى الوزارات والمصالح المختلفة ، ليستطيع على ضوء هذه المعلومات أن يبسط رقابته وهيمنته عليها ، ويوجهها الوجهة التى تكفل الانسجام والتناسق بين مختلف أجزاء الجهاز الحكومى . غير أن الرأى انقسم فيما يتعلق بكيان تلك الهيئات :

ففريق لا ينظر بعين الارتياح إلى أن يكون لرياسة مجلس الوزراء هيئة خاصة من الموظفين ، لأن من شأن ذلك أن تتحول تلك الهيئة تدريجيا إلى سلطة رئاسية قد تشل أعمال الوزارات الأخرى ، وتؤدى إلى إطالة الإجراءات بلا فائدة .

أما الفريق الآخر فيحبذ إنشاء هيئة بجانب رياسة مجلس الوزراء تتولى فحص الشكاوى وتعاون الرئيس فى البت فيما يرفع إليه من منازعات ، وتمده بالاقتراحات اللازمة لتنسيق العمل بين مختلف الوزارات .

وقد حبذ مؤتمر العلوم الإدارية الخامس ، والذى عقد فى ڤينا سنة ١٩٣٣ هذا الرأى الثانى ، وجاءت توصيته على النحو التالى : « من المرغوب فيه ، لضمان الوصول بقدر الإمكان إلى توحيد الاتجاه وحسن الاتساق وقوة الانتاج والتبسيط فى الفروع المختلفة لإدارة كل دولة ، أن يمنح رئيس الحكومة سلطة عليا من الوجهة الإدارية على الأقل ، وفى الحدود التى تقتضيها اختلاف النظم الدستورية والسياسية فى كل دولة . ويترتب على ذلك أنه يجب أن يحتفظ لرئيس الحكومة فى مجلس وزرائه بحق وضع برنامج الحكم برمته ، مع الرقابة الفعالة لتنفيذ هذا البرنامج ، وذلك يقتضى بدوره أن يسن تشريع ينشىء هيئة خاصة إلى جانب رئيس الحكومة لتتلق أوامره فى كيفية تنفيذ اختصاصات رئيس الوزارة فى هذا الشأن[1] » .

وتتجه الدول للأخذ بتلك التوصيات ، فأصبح رئيس الوزراء فى معظم الدول يتفرغ لمهمته السابقة ، بل إن من الدول من أنشأ منصب نائب رئيس الوزراء ، لمعاونة الرئيس فى تصريف مهامه الكثيرة ، ومنها مصر فى الوقت الحاضر .

ثالثا : مجلس الوزراء

يعتبر نظام مجلس الوزراء من الأركان الأساسية التى يقوم عليها النظام النيابى البرلمانى ، لدرجة أن أطلق بعض الفقهاء على هذا النظام تسمية « حكومة الوزارة » . فرئيس الدولة غير المسئول ليس له إلا السلطة الإسمية ،

---

(١) مقال الدكتور محمد عبد الله العربى عن المؤتمر السابق ، مجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٣٤ ص ٣٠

أما السلطة الفعلية فهى فى يد الوزراء المسئولين أمام مجلس النواب . ومجلس الوزراء هو الذى يرسم سياسة الدولة العليا ويسهر على تنفيذها ، وقد اقتضت مسئوليـــة الوزارة السياسية أمام مجلس النواب أن خضع مجلس الوزراء لقواعد عرفية تحكم سيره : وأهم هذه القواعد كون المجلس وحدة متجانسة ، لتكوينه غالبـا من زعماء حزب الأغلبية فى مجلس النواب ، وكون أعضاء مجلس الوزراء متضامنين فيما يتخذه المجلس من قرارات : فقرارات مجلس الوزراء تصدر بالأغلبية ، ولـكن بعد صدور القرار يصبح وكأنه قد صدر بالإجماع ، وعلى من عارضه داخل مجلس الوزراء أن يدافع عنه كما لو كان قد أيد صدوره .

ويرجع عهـد مصر بمجلس الوزراء ، من الناحية التاريخية إلى خطاب الخديوى اسماعيل الصادر فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ [١] والذى جاء فيـه « ... إنى أروم القيام بالأمر من الآن فصاعداً باستعانة مجلس النظار (مجلس الوزراء) والمشاركة معه ، وعلى هذا الترتيب أرى أن إجراء الاصلاحات التى نبهت عليها يستلزم أن يكون أعضاء مجلس النظار متضامنين فإن ذلك أمر لازم لا به منه . ويجب على مجلس النظار أن يتفاوض فى جميع الأمور المهمة المتعلقة بالقطر ، ويرجح رأى أغلبية أعضائه على رأى الأقلية عدداً ، فيكون حينئذ صدور قراراته على حسب الأغلبية ، وبتصديقى عليها أقر الرأى الذى تكون عليه الأغلبية . ويتعين على كل ناظر من النظار أن يجرى قرارات المجلس المصدق عليها منا فى الإدارة المنوطة به ... » فلما صدر دستور سنة ١٩٢٣ ، نصت المادة ٥٧ منه على أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » . ووردت العبارة بنصها فى مشروع الدستور الجديد .

وقد جرى العمل فى مصر على أن يتكون مجلس الوزراء من جميع الوزراء

---

(١) قبل هذا التاريخ كانت السلطة كلها بيد الوالى فى حدود تبعية مصر لتركيا ، وكان ثمة مجلس مخصوص ولـكنه كان هيئة استشارية بحتة .

أما فى انجلترا فلا يشمل إلا عدداً محصوراً من الوزراء . ويرأس المجلس رئيس الوزراء . واختلفت الدول فى مسألة جواز رئاسة الملك (أو رئيس الجمهورية) لمجلس الوزراء . والقاعدة العرفية فى انجلترا ، مهد النظام البرلمانى ، هى عدم جواز رئاسة الملك لمجلس الوزراء . أما فى مصر ، فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، فقد رأس الملك السابق فاروق مجلس الوزراء بناء على السوابق التاريخية والتى ترجع إلى ماقبل صدور دستور سنة ١٩٢٣ ، واستناداً إلى أن لجنة دستور سنة ١٩٢٣ قد رفضت النص صراحة على حرمان الملك من رياسة مجلس الوزراء .

والذى لاشك فيه أن رياسة رئيس الدولة لمجلس الوزراء فى ظل النظام البرلمانى لايتفق مع عدم مسئوليته .

وظيفة مجلس الوزراء الإدارية : بالرغم من أن مجلس الوزراء «هو المهيمن على مصالح الدولة » ، فإن الأصل الدستورى العام أن مجلس الوزراء ليس سلطة إدارية ، لأن المصالح العامة موزعة بين الوزارات. والوزير كما ذكرنا هو نهاية السلم الإدارى فى وزارته . وعلى هذا الأساس يعتبر مجلس الوزراء هيئة للتداول والتنسيق ، وبالتالى لاتعتبر توجيهاته قرارات إدارية تنفيذية « exécutoire » .

ولكن استثناءاً من هذا الأصل العام ، قد تخول القوانين مجلس الوزراء سلطات إدارية معينة ، فتكون قراراته بخصوصها تنفيذية ، وملزمة بذاتها . وقد جرى العمل فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ على تخويل مجلس الوزراء سلطات واسعة ، تتناول شتى الأمور ، وتتضمنها تشريعات مختلفة ، بحيث لم تكن اختصاصاته واضحة على سبيل القطع . ولهذا فقد أصدر مجلس الوزراء فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٩ قراراً بتحديد اختصاصه على أساس دراسة قام بها سكرتيره العام ولجنة وزارية شكلت لهذا الغرض . ولكن بالرغم من ذلك

بقيت مسائل كثيرة من اختصاص المجلس ، مما استدعى صدور القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٣ « بتعيين اختصاصات مجلس الوزراء » ، وجاء فى مادته الأولى أن مجلس الوزراء يختص :

« (ا) بوضع السياسة العامة للدولة والإشراف العام على تنفيذها .

(ب) بالنظر فى استصدار القوانين والمراسيم .

(حـ) بالمسائل التى تنص القوانين على اختصاصه بها [١] .

ولما كانت القوانين قد خولت مجلس الوزراء اختصاصات كثيرة ، من الأفضل تركها للوزراء ليبت فيها كل وزير تحت مسئوليته الخاصة ، فقد صدرت وماتزال عدة تشريعات متتالية ، بنقل الاختصاص بتلك الأمور من مجلس الوزراء إلى الوزراء المختصين ، منها القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٣ (فى ٦ أغسطس) ورقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٣ (فى ١٧ سبتمبر) ورقم ٥٠٨ لسنة ١٩٥٣ (فى ٢٥ أكتوبر) ورقم ٥٨٤ لسنة ١٩٥٣ (فى ٣٠ نوفمبر) ورقم ١٢٠ لسنة ١٩٥٤ (فى ٤ مارس) .

وتصدر قرارات مجلس الوزراء فى شكل « قرارات مجلس الوزراء » أى موقعة من الوزراء الذين يكونون المجلس . فإذا تطلب القانون اشتراك رئيس الدولة ، فإنها تتخذ فى هذه الحالة صورة المراسيم . وقد سبق أن ذكرنا

---

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٣ ، بعد أن عددت المسائل التى بقيت فى اختصاص مجلس الوزراء بالرغم من صدور قرار ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٩ وعددها ١٨ مسألة قولها : « ولما كان الغرض الذى يجب توخيه فى تعيين اختصاصات مجلس الوزراء هو أن يقتصر هذا المجلس على المسائل التى تكون لها من أهميتها واتصالها بمصالح الدولة العليا ما يبرر عرضها على ذلك المجلس الكبير خطره ، العظيمة مسئولياته ، وذلك حتى يتفرغ لرسم السياسة العليا فى الداخل والخارج ولا يشغل وقته بالأمور المادية التى يكفى أن يبت فيها كل وزير فى وزارته تحت مسئوليته الخاصة . » ومن ثم فقد وزع القانون الاختصاصات السابقة على الوزراء كل بحسب اختصاصه .

أن المراسيم فى الوقت الحاضر تصدر فى شكل قرارات من مجلس الوزراء نظراً لخلو منصب رئيس الجمهورية .

فى هذه الحالات تكون القرارات الصادرة من مجلس الوزراء أسمى من القرارات الصادرة من وزير بمفرده ، وبالتالى لايحق لأحد الوزراء مخالفتها بقرار منه . على أنه فى الحالات الأخرى التى لايكون الأمر فيهامن اختصاص مجلس الوزراء ، فليس ثمة مايمنع وزيراً من أخذ رأى المجلس فى مسألة هامة ليتصرف على ضوئه ، وفى هذه الحالة لاترقى هذه الاستشارة إلى مرتبة قرار من مجلس الوزراء يتقيد به الوزير ، وإنما يكون للوزير كامل حريته فى أن يصدر القرار الذى يفضله تحت مسئوليته الخاصة .

اختصاص تشريعى مؤقت لمجلس الوزراء : وفقاً للمادة التاسعة من الاعلان الدستورى المؤقت ، الصادر فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، يمارس مجلس الوزراء سلطة التشريع بجوار مهمته السياسية والإدارية ، وذلك حتى صدور الدستور الجديد ، وعودة الحياة النيابية . والفارق بين القوانين والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء ، هو فارق شكلى فى الصياغة والتسمية إذ تصدر التشريعات بعنوان قانون وتنتهى ديباجتها بعبارة « أصدر القانون الآتى »

رابعا — الوزير ومعاونوه

لما كانت وظائف الدولة قد تعددت فى الوقت الحاضر ، فقد جرى العمل على أن يعهد بكل نشاط حكومى هام إلى هيئة إدارية مستقلة تسمى « الوزارة » تعمل تحت إشراف الوزير ومعاونيه .

والملاحظ فى الوقت الحاضر ، وفى جميع الدول ، أن عدد الوزارات فى ازدياد مستمر ، وأن هذه الزيادة تبلغ أقصى مداها فى الدول الاشتراكية

لاسيما روسيا السوفييتية.[١] وإذا كان تعدد الوزارات قد أصبح ضرورة فى الوقت الحاضر نظراً لازدياد وظائف الدولة كما ذكرنا ، فقد ساعد على تعدده من ناحية أخرى الاعتبارات السياسية ورغبة الأحزاب فى إرضاء أكبر عدد ممكن من أنصارها واشباع طموحهم لتولى الوزارة .

غير أن هذا التعدد من ناحية أخرى ، يترتب عليه كثير من المشاكل : ففوق الإسراف فى النفقات العامة ، تتداخل الاختصاصات بين الوزارات المتشابهة ، مما يؤدى إلى كثير من المنازعات بين الإدارات والمصالح وإلى استشكال الأمر على الأفراد . ولهذا عملت بعض الدول على محاولة الحد من تعدد الوزارات فى غير ما ضرورة ، فاشترط بعضها ألا تنشأ الوزارات إلا بقانون ، بل وعمد بعض الدساتير كالدستور العراقى ، إلى وضع حد أعلى لعدد الوزراء [٢]

والرئيس الأعلى فى الوزارة هو الوزير : غير أن من الوزراء من لا يلى وزارة ، وقد جرى العمل فى مصر على أن يسموا وزراء دولة ، وإن كانت التسمية الحقيقية أنهم « وزراء بلا وزارة » « Ministres sans Portefeuille »[٣]

---

(١) يتكون مجلس الوزراء السوفييتى من رئيس ، وثمانية وكلاء ، وأكثر من خمسين وزيرا !! وتعلل هذه الكثرة غير المألوفة فى الدول الأخرى بأن روسيا السوفييتية دولة اشتراكية تشرف على جميع فروع الانتاج ، ولهذا يوجد وزير لكل فرع هام من فروعه كالبترول وصناعة المحركات ... الخ .

راجع فى التفاصيل ، مؤلفنا فى القانون الدستورى ، المرجع السابق .

(٢) تنص المادة ٦٤ منه على أن « لا يتجاوز عدد وزراء الدولة (الوزراء) التسعة ولا يقل عن الستة » وقد فسرت المحكمة العليا هذا النص على أنه يشمل جميع أنواع الوزراء ، بوزارة أو بدون وزارة ، وأنه لا يشمل رئيس الوزراء ، كما أنه ينصرف إلى الوزراء لا إلى الوزارات ، مؤلف الدكتور عثمان خليل المرجع السابق ، ص ١٥٤ . وهذه الطريقة معيبة نظراً لأن الحاجة قد تدعو إلى إنشاء وزارات جديدة ، وليس من المصلحة أن يتولى وزير واحد أكثر من وزارة ويستحسن النص على أن إنشاء الوزارات لا يكون إلا بقانون ، وبأغلبية خاصة إذا اقتضى الأمر ذلك .

(٣) مؤلفنا السابق فى القانون الدستورى .

وجرى العمل فى مصر أيضا على أن جميع الوزراء هم أعضاء فى مجلس الوزراء على غير ماهو مقرر فى انجلترا .

شروط تعيين الوزير وطريقته : كل ماتطلبه دستور سنة ١٩٢٣ فيمن يتولى الوزارة ، هو أن يكون مصرياً ، ومن غير أعضاء الأسرة المالكة (المادتان ٥٨ و ٥٩) ، وإن كان العمل قدجرى فى ظل ذلك الدستور على أن يكون الوزير عضواً فى أحد مجلسى البرلمان ، ومعنى ذلك أن يكون الوزير مستوفياً لشروط النائب على الأقل (١)

وقد قدمنا أن العمل يجرى فى النظام البرلمانى على أن يختار رئيس الدولة رئيس الحكومة ، ثم يختار رئيس الوزراء زملاءه ، ويصدر بتشكيل الوزارة مرسوم . وفى فترة الانتقال يعين الوزراء قائد الثورة بالاتفاق مع مجلس الثورة وفقاً للدستور المؤقت .

اختصاصات الوزير : نصت المادة ٦١ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » ، وقد تضمن مشروع الدستور الجديد حكما مماثلا . والمسلم به أن المهمة الأولى للوزير فى النظام البرلمانى هى التوجيه والإرشاد : فمهمته سياسية تنحصر فى العمل على أن تسير الوزارة وفقا للسياسة التى يرسمها مجلس الوزراء ، على أن يترك التنفيذ الفنى للعناصر الدائمة فى الوزارة وفى مقدمتهم وكيل الوزارة الدائم ، بمرونة تحت رقابته وإشرافه .

على أن الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى ، ونهاية السلم الإدارى فى وزارته . وبهذه الصفة يشرف على جميع المصالح والمرافق التابعة لوزارته لا فى

---

(١) لم يرد هذا الشرط صراحة فى دستور سنة ١٩٢٣ ، وكل ما جاء بهذا الصدد نص المادة ٦٣ الذى يقول : « للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ، ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ، ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات إلا إذا كانوا أعضاء » وقد ورد نص مشابه فى مشروع الدستور الجديد . على أن منطق النظام البرلمانى يقتضى أن يكون الوزير عضواً فى البرلمان.

العاصمة فحسب ، ولكن فى سائر أرجاء الاقليم ، وبالتالى يتمتع بكل مظاهر السلطه الرئاسية التى شرحناها فيما سلف على جميع موظفى وزارته .

وقد صدر مرسوم فى ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ يتضمن توزيع الاختصاصات فى الوزارات والمصالح ، جاء فى مادته الأولى أن « الوزير يضع السياسة العامة للوزارة ويشرف على تنفيذها ، ويراقب سير العمل فى وزارته » وقد تضمن مشروع الدستور الجديد حكما مشابهاً ، إذ ورد به أن الوزراء يتولون فى وزاراتهم التوجيه والرقابة ورسم الاتجاهات العامة .

وليس هناك تشريع يحدد على سبيل الحصر اختصاصات الوزراء الادارية على أنه يمكن تحديد أهمها على النحو التالى :

١ — يمثل الوزير الدولة باعتبارها شخصا معنويا ، فى كل مايتعلق بأعمال وزارته كإبرام العقود ، والتقاضى وغير ذلك من التصرفات القانونية الخاصة بوزارته .

٢ — اصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته فى الحالات التى لا يتطلب فيها المشرع قانوناً أو مرسوما أو قراراً من مجلس الوزراء .

٣ — ممارسته كافة الاختصاصات التى يستمدها من صفته كرئيس إدارى يتمتع بالسلطة الرئاسية ، وبهذا المعنى له الحق فى تعيين ونقل وترقية وتأديب وعزل الموظفين والمستخدمين فى الحدود التى تبينها القوانين ، كما أن له الحق فى توزيع الموظفين والمستخدمين على المصالح والإدارات التابعة للوزارة ، وتعيين اختصاصات كل منهم ، وله فى هذا السبيل أن يوجه مرءوسيه فى جميع أنحاء القطر عن طريق إصدار منشورات ، وكتب دورية وتعليمات يلتزم بها الموظفون التابعون لوزارته . وغنى عن البيان أن للوزير أن يعقب على كافة القرارات الصادرة من مرءوسيه .

٤ — إعداد مشروع ميزانية الوزارة ومشروعات القوانين والمراسيم المتعلقة بوزارته .

٥ — إصدار اللوائح فى الحدود التى يسمح بها القانون .

معاونو الوزير :

يعاون الوزير فى أداء وظائفه المتعددة ، سياسية كانت أو إدارية ، موظفو وزارته على اختلاف درجاتهم ، فى الحدود التى ترسمها قواعد الاختصاص فى داخل كل وزارة . ولن يتسع المقام للحديث عن موظفى الوزارة الموزعين على الكادرات الفنية والادارية والكتابية ، وإنما نقتصر على معاونين هامين ورئيسيين من معاونى الوزير ، وهما وكيل الوزارة ، ونائب الوزير :

وكيل الوزارة الدائم وغيره من الوكلاء :

الوزير ـ فى ظل النظام النيابى البرلمانى ـ هو رجل سياسة ، لا يشترط فيه تخصص فني ، ولا إعداد على يتعلق بشئون وزارته (١) . ولهذا قلنا إن مهمته الأساسية تنحصر فى التوجيه العام ، والتحقق من أن أجهزة الوزارة تعمل فى انسجام تام مع السياسة التى يرسمها مجلس الوزراء .

ولكن هذا النقص الفنى فى الوزير يعوضه وجود موظف دائم ، لاعلاقة له بالسياسة ، ومستوف للاعداد الفنى والعلمى الذى يتفق ونشاط الوزارة التى يعمل بها . هذا الموظف هو وكيل الوزارة . فهو الذى يقوم بالتنفيذ العملى لسياسة الوزارة ، وإذا كان نشاط الوزارة هاماً ومتنوعا ، فقد يكون بها أكثر من وكيل واحد .

ولم يكن هذا الأصل العام مرعياً فى مصر ، بل كان الوزير ـ لأغراض حزبية ـ يسيطر على كل صغيرة وكبيرة فى الوزارة ، ولم تكن هناك حدود واضحة لاختصاص وكيل الوزارة فى مواجهة الوزير . ولمواجهة هذه الحال ، صدر المرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ (فى ١٥ أغسطس) بإنشاء نظام

---

(١) وهذه الظاهرة كثيراً ما تنتقد ، وتعد من معايب الديمقراطية ، ويقال فى ذلك على سبيل التهكم أن هذا النظام قد يضع على رأس وزارة الحربية رجلا لم يطلق طلقة واحدة فى حياته !!

« وكلاء الوزارات الدائمين »[١] وقد حقق للوكيل الدائم من الضمانات ما يجعله عنصر الثبات والاستقرار فى الوزارة .

شروط تعيين الوكيل الدائم وأداة التعيين :

تنص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٢ [٢] على أنه يجوز أن ينشأ بمرسوم فى أية وزارة وكيل وزارة دائم « متى اقتضت المصلحة ذلك » كما أجازت إنشاء منصب وكيل وزارة دائم فى رياسة مجلس الوزراء . وإذا فمنصب وكيل الوزارة الدائم ليس موجوداً على سبيل الالزام فى كل الوزارات وإنما ينشأ « بمرسوم » متى اقتضت المصلحة ذلك .

ويشترط فيمن يشغل منصب وكيل الوزارة الدائم، بجوار الشروط العامة فى موظفى الدولة ، أن تتوافر فيه الشروط التالية :

(ا) أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية على الأقل .

(ب) أن يكون حائزاً لدرجة الليسانس أو البكالوريوس من إحدى الجامعات المصرية أو لشهادة تعتبر معادلة لها منذ عشرين سنة على الأقل[٣].

(حـ) أن يكون من الممتازين بين ذوى الخبرة الخاصة بأعمال الوزارة التى يلى المنصب فيها (مادة ٢) وكنا نفضل أن يكون قد خدم مدة معينة فى الوزارة التى يعين فيها حتى يكون إلمامه بشئونها أكبر .

(ى) واشترطت المادة الثالثة من المرسوم بقانون أن يكون المرشح

---

(١) حبذ المؤتمر الدولى السابع للعلوم الادارية ، الذى عقد فى مدينة برن فى يوليو سنة ١٩٤٧ الأخذ بنظام وكلاء الوزارات الدائمين .

(٢) المعدل بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٣ وبالقانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٣ .

(٣) ومع ذلك فان القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ بنظام هيئة البوليس قد أجاز فى المادة ١٤ منه الاستثناء من ذلك الشرط بالنسبة للوكيل الدائم لوزارة الداخلية حيث يقرر « واستثناء من أحكام المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه يجوز أن يعفي من يعين فى هذه الوظيفة من شرط الحصول على درجة الليسانس أو البكالوريوس أو ما يعادلها . » .

لمنصب الوكيل الدائم مستقلا عن الأحزاب السياسية. وهذا مفهوم ، لأنه يمثل عنصر الاستقلال والاستقرار مما يتنافى مع أية صبغة أو ميول سياسية معينة. وصاغت المادة ذلك المبدأ بقولها : « لايجوز أن يعين وكيلا دائماً لوزارة من كان منتمياً إلى هيئة سياسية ، حزبا كان أو جماعة إلا بعد انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ انفصاله عن الهيئة وانقطاع صلته بها فعلا . ويعتبر انتماء فى حكم هذه المادة الدعوة للهيئة السياسيه بأية طريقة من طرق النشر» .

ويعين وكيل الوزارة الدائم بمرسوم (مادة ٢) (الآن بقرار من مجلس الوزراء كما ذكرنا) .

اختصاصات وكيل الوزارة الدائم :

حددت هذه الاختصاصات المواد ٧ و ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٣ من المرسوم بقانون السابق :

وهذه المواد فى مجملها تجعل الوكيل الدائم مسئولا عن سير العمل الفنى بالوزارة ، أو كما تقول المادة ٧ « وكيل الوزارة الدائم مسئول أمام الوزير عن مراعاة أحكام القوانين واللوائح فى جميع أعمال الوزارة ، وعن حسن سير هذه الأعمال .

وهو الرئيس الإدارى لموظفى الوزارة ومستخدميها » .

وهذا الأصل العام ، يجعل الأعمال التى أوردتها المادة الثامنة — والتى نصت على أن وكيل الوزارة الدائم ، يعاون فيها الوزير على سبيل التمثيل لا على سبيل الحصر[1] .

---

(١) تنص المادة الثامنة من المرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ على ما يلى :

« يعاون وكيل الوزارة الدائم الوزير ، ويتولى الوكيل الدائم بوجه خاص :

(ا) تعيين الموظفين والمستخدمين وترقيتهم ومنحهم العلاوات مع مراعاة أحكام المادة ٩ .

(ب) توزيع الموظفين والمستخدمين على المصالح والإدارات التابعة للوزارة وتعيين اختصاص كل منهم .

(ج) وضع نظام العمل والتعليمات الإدارية الخاصة به .

(د) إعداد مشروع ميزانية الوزارة .

ولهذا فقد أوجبت المادة العاشرة على وكلاء الوزارات (غير الدائمين) ومديرى المصالح والإدارات أن يعرضوا المسائل المتعلقة بمصالحهم أو إداراتهم على وكيل الوزارة الدائم ، وحرمت عليهم الاتصال بالوزير مباشرة لأن مسئوليته عن كل شيء فى الوزارة تقتضى ألا يتم شيء من أمورها الفنية بغير علمه .

ولكن هذا الواجب يقتضى من ناحية أخرى ألا يكتفى الوكيل الدائم بموقف سلبي ، بل يجب أن يعرف الوزير رأى وكيله الدائم فيما يعرض من أمور . ولهذا قررت المادة ١١ ، أن على وكيل الوزارة الدائم أن يبدى رأيه كتابة فى المسائل قبل عرضها على الوزير ، فإذا أراد الامتناع فيجب أن يبين كتابة سبب امتناعه عن إبداء الرأى ، فإذا التزم موقفاً سلبياً فلم يبد رأيه ولم يذكر أسباب امتناعه فإن للوزير أن يكلفه بإبداء الرأى أو بيان أسباب الامتناع . ولكن التزام الوكيل الدائم موقفا سلبيا ، لايمكن أن يعرقل أعمال الوزارة ، بل للوزير أن يصدر القرار (مادة ١٢) .

والأصل أن رأى الوكيل غير ملزم . ولكن إذا رأى الوزير مخالفة رأى الوكيل الدائم ، فيجب أن يكون قرار الوزير مسببا (مادة ١١) .

ويتولى وكيل الوزارة تنفيذ القرارات التى يصدرها الوزير . ولكن إذا تبين له أن قراراً ما مخالف للقانون ، فيجب عليه أن ينبه الوزير إلى تلك المخالفة كتابة . فإذا أصر الوزير على قراره رغم ذلك فإن وكيل الوزارة ملزم بالتنفيذ لأن الوزير سيتحمل مسئولية ذلك (مادة ١٣) .

وإذا تغيب وكيل الوزارة الدائم قام مقامه فى أداء وظائفه أقدم وكلاء

= (هـ) إعداد المشروعات التى يعهد إليه الوزير بإعدادها أو التى يرى هو أن يتقدم بها إلى الوزير
(و) دراسة الإصلاحات الإدارية التى يشعر بها الوزير أو الأدلاء بالرأى فيها .
(ز) تقديم الاقتراحات التى يرى ضرورتها لحسن سير العمل ورفع مستوى الإدارة ، والنهوض بالمرفق العامة التى تقوم الوزارة على شئونها . » .

الوزارة أو أقدم مديرى المصالح أو الإدارات على حسب الأحوال (مادة ١٤) كما أن للوكيل الدائم أن يعهد ببعض اختصاصاته إلى وكلاء الوزارة أو وكلائها المساعدين أو رؤساء المصالح[1] .

أما بالنسبة للوزارات التى ليس بها منصب وكيل وزارة دائم ، فقد صدر القانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٣ (فى ٧ مايو) مخولا الوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المقررة لوكيل الوزارة الدائم إلى وكلاء الوزارة أو الوكلاء المساعدين أو رؤساء المصالح .

ضمانات وكيل الوزارة الدائم : لكى يستطيع وكيل الوزارة الدائم أداء ما ناط به القانون من واجبات ، أمنه المشرع بمنحه ضمانات جدية تتمثل فيما يلى : —

١ — منح مرتباً قدره ١٨٠٠ جنيهاً سنوياً . (مادة ١)

٢ — لايجوز عزله إلا بقرار تأديبى ، ولا يجوز إلغاء منصبه خلال السنوات الخمس التالية لتعيينه .

٣ — لا يجوز نقله إلى أى منصب آخر فى الوزارة أو فى أية وزارة أو جهة حكومية أخرى إلا إذا ارتضى ذلك كتابة .

٤ — يتكون المجلس التأديبى المختص بمحاكمة وكيل الوزارة الدائم من رئيس محكمة النقض وتكون له الرياسة ، ومن وكيل مجلس الدولة لمحكمة القضاء الإدارى ، ورئيس ديوان الموظفين وإثنين من وكلاء الوزارات الدائمين يختار أحدهما مجلس الوزراء ويختار الآخر وكيل الوزارة الدائم المقدم للمحاكمة .

٥ — لايوقع على وكيل الوزارة الدائم من العقوبات التأديبية إلاعقوبتى اللوم أو العزل . على أنه لمجلس الوزراء وحده ، بناء على طلب الوزير المختص

---

(١) فقرة مضافة إلى المادة ١٤ بمقتضى القانون رقم ٥٤٢ لسنة ١٩٥٣ .

أن يوجه اللوم إلى وكيل الوزارة الدائم إذا وقع منه مايبرر ذلك ، ويكون قرار اللوم مسبباً ويوجه بكتاب سرى . (المادتان ٤ و ٥)

وكيل الوزارة البرلمانى ونائب الوزير :

يجمع الوزير فى النظام البرلمانى بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية ، وقد رأينا أن وكيل الوزارة الدائم وغيره من الوكلاء الفنيين هم سنده فى أداء الوظيفة الإدارية . أما بالنسبة لوظيفته السياسية فقد جرى العمل فى إنجلترا منذ أمد بعيد على أن يعين فى بعض الوزارات وكيل برلمانى يعاون الوزير فى اختصاصاته السياسية . وسار العرف على أن يعين الوزير وكيله البرلمانى بعد موافقة مجلس الوزراء ودون تدخل من التاج ، وبالتالى تحدد وضع الوكيل البرلمانى بأنه رجل سياسة ، يعين من الحزب الحاكم ، وينوب عن الوزير لاسيما فى اختصاصاته المتعلقة بالبرلمان ، ويسقط بسقوط الوزير الذى اختاره [1].

ونشأ نظام وكيل الوزارة البرلمانى فى فرنسا أيضاً . غير أن العمل هناك جعل نظامه يختلف عن النظام الإنجليزى من حيث أنه يمارس بعض الاختصاصات الإدارية بتفويض من الوزير وينتقد بعض الفقهاء هذا التفويض ، ويؤيده بعضهم الآخر بشرط ألا يصل الأمر بالوكيل البرلمانى إلى حد إصدار أوامر إدارية ، إذ أن هذه المهمة من اختصاص الوزير والوكيل الدائم . [2]

أما فى مصر فلم ينص دستور سنة ١٩٢٣ على منصب وكيل الوزارة البرلمانى . ويرجع عهد مصر بهذا المنصب إلى المرسوم الصادر فى ١٨ يونيه سنة ١٩٣٦ [3]

---

(١) ترجع نشأته فى انجلترا إلى أسباب عمليه ، ذلك أن الوزير فى النظام الانجليزى لا يستطيع أن يدخل إلا المجلس الذى هو عضو فيه . وكان الوزراء عادة فى أول الأمر من أعضاء مجلس اللوردات ، ونظرا لازدياد أهمية مجلس النواب ابتدأ كل وزير من غير أعضاء مجلس النواب يختار ممثلا له فيه ، وسمي "Commoner" نسبة إلى مجلس العموم "House of Commens" .

(٢) اسمان مطوله فى القانون الدستورى ، الجزء الثانى ، ص ٢٣٨ ، ومطول دوجى فى القانون الدستورى ، الجزء الرابع ، ص ٨٣٢ وما بعدها .

(٣) صدر هذا المرسوم بعد تعديل المادة ٦٠ من قانون الانتخاب التى كانت تحرم الجمع بين عضوية البرلمان ومباشرة أى وظيفة عامة ، ولم تستثن من ذلك إلا الوزراء ، فأصبحت بعد التعديل تجيز الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب وكيل الوزارة البرلمانى .

وقد حددت المادة الثانية من ذلك المرسوم اختصاص وكيل الوزارة البرلمانى حيث تقول : « يناط بوكيل الوزارة البرلمانى على وجه الخصوص أن يعاون الوزير أو الوزراء الذين يلحق بوزاراتهم أو ينوب عنهم فى البرلمان . ويشترك فى هذه الوزارات فى إعداد مشروعات القوانين وفى بحث المسائل المرتبطة بالمناقشات البرلمانية وغيرها مما يعهد به إليه الوزير .

ويتصل فيما يتعلق بأداء مهمته بوكيل الوزارة الدائم مباشرة ، واستثناء برؤساء المصالح والأقسام فى أحوال الاستعجال دون أن يتداخل فى سير أعمال الإدارة أو العلاقات بين وكيل الوزارة الدائم والموظفين التابعين له . » .

فهذا المرسوم اقتبس نظام وكيل الوزارة البرلمانى عن النظام الانجليزى فجعل وظيفته سياسية محضة ، وهو الوضع السليم كما ذكرنا .

ونظراً لعدم وجود برلمان فى فترة الانتقال ، ولأن الوزير يحتاج إلى معاون فى وظائفه السياسية ، فقد أنشأ القانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ نظام « نائب الوزير » ليؤدى وظيفة وكيل الوزارة البرلمانى . ونصت المادة الأولى منه على أنه « يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه فى اختصاصاته فى الوزارة أو فى بعضها ، ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائبه فى حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس . وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء[1] » . وحدد مرتب نائب الوزير بألفى جنيه سنوياً على ألا يعتبر هذا المنصب درجة مالية فى كادر الوظائف الإدارية .

وقد حددت المذكرة الإيضاحية مركز نائب الوزير بالنسبة لكل من الوزير والوكيل الدائم بقولها : « ويختلف نائب الوزير عن وكيل الوزارة الدائم فى أن شأن أولهما شأن الوزير من جهة كونهما من رجال السياسة

---

(١) راجع على سبيل المثال قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢١ أبريل سنة ١٩٥٤ والذى جاء فيه : « بناء على مذكرة وزارة المالية والاقتصاد وافق مجلس الوزراء على أن يختص السيد نائب وزير المالية والاقتصاد بمعاونة الوزير فى تصريف شئون وزارة المالية والاقتصاد ومصالحها وإدارتها ، ويكون له فى ذلك اختصاص الوزير . » .

لا من الموظفين الإداريين ، فهو يعين بالطريقة ذاتها التى يعين بها الوزير ، كما يماثله من حيث المسئولية والاستقالة والإقالة وحساب المعاش ، وعلى العموم يكون شأن الوزير فيما عدا ما ورد بالمادتين الأولى والثانية شأن الوزير » .

* * *

إلى جانب الوزير ونائبه والوكيل الدائم يوجد بالوزارات عادة وكيل أو أكثر غير دائمين ، ووكلاء مساعدون ، وسكرتيرون عامون ثم باقى موظفى الوزارة ، الذين تتألف منهم مختلف مصالحها وإداراتها . كما أن هناك مكتب الوزير الذى يتألف من موظفين يترك للوزير اختيارهم بحرية حتى يكونوا موضع ثقته .

ولا محل كما ذكرنا للحديث عن اختصاصات كل طائفة من هذه الطوائف ، وإنما يعنينا أن نخص بالذكر أهم معاونى الوزير فى الأقاليم وهم المديرون والمحافظون ، ومأمورو المراكز والأقسام ، ثم العمد والمشايخ .

خامسا : المديرون والمحافظون

قلنا إن الدولة المصرية ، مقسمة من الناحية الإدارية إلى مديريات ومحافظات [1] ، يرأس كلا منها مدير أو محافظ . فالمدير والمحافظ هما ممثلا الإدارة المركزية فى الأقاليم . غير أن صفتهما لا تقتصر على تمثيل الحكومة المركزية ، بل هما أعضاء فى الإدارة اللامركزية أيضاً مما سنعرض له عند دراستنا للإدارة اللامركزية . ونكتفى هنا بصفتهما الأولى وهى الصفة الأساسية الغالبة .

تعيين المديرين والمحافظين : لم يكن يشترط فيمن يعين مديراً أو محافظا شروط خاصة أو مؤهلات معينة . بل جرى العمل على أن يترك تقدير ذلك

(١) وقد قسمت المديريات والمحافظات إلى درجتين بحسب الأهمية وعدد السكان ، واختلاف الدرجات بين المديريات والمحافظات يتعدى إلى المديرين والمحافظين فيما يتعلق بالدرجة ، ولكن لا أثر له بالنسبة للاختصاص .

كله للحكومة نظراً لصلتهم الخاصة بالوزراء والحكومة المركزية . وكانوا يعينون غالباً من بين موظفى وزارة الداخلية . وأحيانا من بين رجال القضاء . ولـكن القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ بنظام هيئة البوليس قد قصر التعيين فى منصب المدير والمحافظ على ضباط البوليس بمقتضى المادة ١٤ منه[1]. ولعل المشرع قد راعى فى ذلك أن النظام الجديد لكلية البوليس قد كفل لخريجيها ثقافة قانونية كاملة بجوار الثقافة العسكرية التى لا غنى عنها لمن يشغل مثل هذا المركز .

أما أداة التعيـــين ، فهى المرسوم وفقاً للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (بشأن نظام موظفى الدولة) . ولما كان منصب رئيس الجمهوريه شاغراً كما ذكرنا ، فقد نصت المادة ١٢ من القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ (بنظام هيئة البوليس) على أن يكون تعيين المحافظين والمديرين « بقرار من مجلس الوزراء» .

اختصاصات المديرين والمحافظين : نقتصر هنا على اختصاصاتهم باعتبارهم من أعضاء الإدارة المركزية مرجئين باقى اختصاصاتهم اللامركزية إلى حين دراسة نظام اللامركزية فى مصر .

وإذا كان المديرون والمحـافظون من موظفى وزارة الداخلية ، وكان

(١) تنص تلك المادة على ما يلى : « لا يعين فى الوظائف المبينـــة فيما بعد إلا من بين ضباط البوليس :
١ — وكيل الوزارة الدائم ٢ — وكلاء الوزارة والوكلاء المساعدون ٣ — رؤساء المصالح ووكلاؤهم وجميع الوظائف المقرر لها فى الميزانية ضمن هيئة البوليس درجة مدير عام (١) ٤ — المحافظون والمديرون ٥ — حكمدار البوليس ورؤساء الوحـدات النظامية ووكلاؤهم ومساعدوهم ومفتشو البوليس . ٦ — السكرتيرون العامون بالمحافظات والمديريات . ٧ — مفتشو إدارة التفتيش العام ٨ — مديرو ورؤساء ووكلاء الادارات والأقسام بمصلحتى الأمن العام والبوليس ٩ — مدير ووكيل كل من إدارتى المباحث العامة وكاتم أسرار الوزارة ١٠ — مفتشو الضبط ووكلاؤهم ١١ — مأمورو المراكز والأقسام والبنـــادر ونوابهم ووكلاؤهم ومعاونو وملاحظو البوليس ١٢ — الوظائف البوليسية بطبيعتها ١٣ — الوظائف التى يقرر وزير الداخلية ادخالها ضمن وظائف هيئـة البوليس بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للبوليس .. » .

وزير الداخلية بالتالى هو رئيسهم المباشر ، فإنهم يعملون باسم الدولة كلها فى الإقليم الذى يرأسونه[١] . وقد ترتب على هذا الاعتبار أن تعددت وتنوعت واجباتهم . ويمكن رد هذه الاختصاصات إلى الأنواع التالية :

أولا : اختصاصات إدارية : وتشمل

١ — المحافظة على النظام العام فى إقليمه : وهذا هو أهم واجب للمدير والمحافظ باعتبارهما من رجال وزارة الداخلية ، ومن هيئات البوليس ، التى حددت المادة الثالثة من القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ اختصاصها بقولها : « تختص هيئة البوليس بالمحافظة على النظام والأمن العام ، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال وتنفيذ ماتفرضه عليها القوانين واللوائح من تكاليف » . ولهذا فان المادة الرابعة من القانون السابق نصت على أن « يتولى المحافظون والمديرون والحكمداريون ورؤساء الوحدات النظامية ومأمورو المراكز والأقسام والبنادر ، رياسة البوليس كل منهم فى حدود اختصاصه » .

وواجب المديرين والمحافظين فى هذا الصدد لا يقتصر بطبيعة الحال على البحث عن المجرمين بعد ارتكاب جرائمهم للقبض عليهم وتقديمهم للمحاكمة فحسب ، ولكنه يمتد أولا وقبل كل شىء إلى العمل على منع وقوع الجرائم . لأن هذا هو الواجب الأول للضبطية الإدارية ، والذى يميز بينها وبين الضبطية القضائية .

٢ — رئاسة جميع الموظفين التابعين لوزارة الداخلية الموجودين فى المديرية

---

(١) صرح المشرع بذلك فى ديباجة دكريتو ١٣ أغسطس سنة ١٨٨٨ حيث يقول : « حيث أن كل محافظ وكل مدير هو النائب الوحيد عن هيئة الحكومة فى المحافظة أو المديرية الموكولة لعهدته وجميع الموظفين الموجودين فى المحافظات والمديريات واجب عليهم الإذعان لسلطة المحافظ أو المدير أيا كانت النظارة التابع لها هؤلاء الموظفون . » وقد نصت المادة الأولى من ذلك الدكريتو على أن « إجراءات المحافظين والمديرين فى دائرة محافظاتهم ومديرياتهم هى باسم كل من نظار ودواوين حكومتنا وبالنيابة عنه » .

والإشراف على جميع موظفى الدولة فى إقليمه : فالمدير أو المحافظ هو الرئيس الإدارى الأعلى بالنسبة لموظفى وزارة الداخلية فى المديرية أو المحافظة، وبهذه الصفة له ما لسائر رؤساء المصالح العامة من اختصاصات تتعلق بالتعيين ، والنقل ، والتأديب ، تحت إشراف وزير الداخلية .

وإذا كانت سلطته تمتد قانونا إلى سائر الموظفين ولو كانوا غير تابعين لوزارة الداخليه ، فان تلك السلطة نظرية ، ولا تتحقق بالفعل إلا بالنسبة لموظفى وزارة الداخلية .

٣ — اختصاصات إدارية متفرقة : منها رئاسة عدد كبير من اللجان الإدارية مثل لجنة الشياخات ، ولجنة حفظ جسور النيل ، واختصاصاتهم المتعلقة بالرى ، وفى أحوال الفيضان ، والاحتياطات ضد الأمراض الوبائية والإشراف على تحصيل الأموال الأميرية والضرائب المختلفة، ومنح الرخص الخاصة بالمحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة والخطرة . . . الخ

ثانيا : اختصاصات قضائية : وذلك بتوليهم رياسة اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائى ، ومن أمثلتها اللجان التى تحكم فى مخالفات الرى وبعض المخالفات الزراعية ، واللجنة المشكله للنظر فى تظلمات الأفراد من تقدير إيجار أراضيهم توطئة لتعديل ضرائب الأطيان ، واللجنة المختصة بالنظر فى طلبات تصحيح القيد فى جداول الانتخاب . . الخ

ويستقل المدير أو المحافظ بالقضاء فى بعض الحالات ، كحقه فى الحكم بالغرامة فى المخالفات الواردة فى الأمر العالى الخاص بالسكك الزراعية ، والأمر العالى الصادر بمنع زراعة الدخان ، أو تلك التى تقع أثناء المرور ... الخ

ثالثاً : اختصاصهم فى إصدار أوامر تنظيمية : وذلك تنفيذاً للقوانين والمراسيم واللوائح الصادرة من السلطة المركزية . وإذا كان الأصل فى اللوائح التى تصدر تنفيذاً للقوانين أن تصدر من السلطة المركزية فى العاصمة ، لأن القوانين هى قواعد عامة تطبق على جميع السكان ، واللوائح المنفذة يجب

أن تكون لها الصفة العامة ، فإن المديرين والمحافظين يملكون هذا الحق استثناء فى حالتين : الأولى أن ينص على ذلك فى قانون أو لائحة أصدرتها السلطة المركزية ، فيقوم الدليل على أن تنفيذ القانون يختلف باختلاف المناطق ويكون المدير أو المحافظ هو السلطة الطبيعية لوضع شروط التنفيذ. والحالة الثانية أن يصدر المدير أو المحافظ لائحة لتنفيذ لائحة سبق صدورها منه فى حدود سلطاته ، لأن من يملك الأصل يملك الفرع [1].

هذا وقد جرى العمل على أن يصدر المديرون والمحافظون لوائح ضبط استناداً إلى المادة ٣٩٥ من قانون العقوبات .

على أن المادة ٢٤ من قانون مجالس المديريات الصادر فى ١١ يونيو سنة ١٩٣٤ قد اشترطت موافقة مجلس المديرية مقدماً قبل أن يصدر أى أمر تنظيمى . وليس له أن يتجاوز عن رأى المجلس إلا « فى حالة وباء وغيرها من الأحوال المستعجلة . . . وعليه فى هذه الحالة أن يخبر المجلس فى اول انعقاد له بالاسباب التى دعت إلى ذلك » .

سادساً : مأمورو المراكز والأقسام والبنادر

تتكون المديرية من عدة مراكز يرأس كلا منها مأمور ، وإذا أصبحت عاصمة المركز على شىء خاص من الأهمية فانها تعتبر « بندراً » ويستقل بادارتها « مأمور بندر » ، كما هو الحال فى مركز وبندر الجيزة .

وتنقسم المحافظات إلى أقسام على رأس كل منها « مأمور قسم » . وهو عادة أقل اختصاصا من مأمور المركز الذى يشمل اختصاصه عدة مدن وقرى قد تكون على شىء من الأهمية .

ويختلف المركز — كتقسيم إقليمى — عن المديرية وعن المدينة والقرية

---

(١) لزيادة التفاصيل ، مؤلفنا : القرار الاداري ، طبعة سنة ١٩٥٠ ص ٧٧ .

فى أنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية . وبالتالى ليس ثمة مجلس منتخب يمثل الإقليم كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المديرية .

تعيين المأمور : وفقا للفقرة ١١ من المادة ١٤ من القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥ (بنظام هيئة البوليس) لا يعين « مأمورو المراكز والأقسام والبنادر ونوابهم ووكلاؤهم . . » إلا من بين ضباط البوليس ؛ شأنهم فى ذلك شأن المديرين والمحافظين . أما التعيين فيكون « بقرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للبوليس » . (مادة ١٢ من القانون السابق) .

اختصاصات المأمور : المأمور هو رئيس المركز ، وبالتالى فإنه يمارس سلطة رئاسية بالنسبة لموظفى وزارة الداخلية بدائرته ويشرف على شئون الوزارات الأخرى ، كما هو الحال بالنسبة للمدير والمحافظ ، وهو مثلهما ، يمثل السلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه ويقوم بتنفيذ قراراتها ، وتقوم مهمته الأولى على حفظ النظام والأمن ، ولهذا يتولى رياسة البوليس فى حدود اختصاصه (مادة ٤ من القانون السابق) .

ويمتاز المأمور عن المدير فى أنه من رجال الضبطية القضائية ، ومن ثم فإنه فى ذلك يتبع النيابة العمومية .

هذا وللمأمور اختصاص يتعلق بالمجالس البلدية نعرض له فى حينه .

سابعاً : العمد والمشايخ

يتكون المركز كما ذكرنا من عدد القرى ، وتنقسم القرية إلى حصص : ويرأس القرية عمدة يعاونه مشايخ الحصص التى تتكون منها القرية . فالقرية هى خلية المجتمع المصرى ، كما أن العمدة والشيخ هما قاعدة السلم الإدارى للنسبة للإدارة المركزية فى الأقاليم .

وتحيط بهذا المنصب اعتبارات تجعل له أهمية خاصة فى مصر : فالقرية تتكون فى العادة فى عدد من الأسر ، يختار العمدة من بينها ، ويزاول عمله

فى قريته باستمرار ، ولمدى الحياة ، مما جعل الأسر تتنافس على هذا المنصب تنافساً قد يصل إلى حد القتل وارتكاب الجرائم . كما أن الادارة المركزية ، فى عهد الانتخابات ، قد أحست بما لهذا المنصب من خطورة ، لتحكم من يشغله فى مصير أصوات الناخبين . ومن ثم فقد صار هذا المنصب فى مهب الرياح ، احتضنه المحتل حيناً ، وتدخلت فيه ألاعيب السياسة الحزبية ؛ وكاد أن يذهب به سوء ما أحاط به من ظروف خارجية لا تمت إلى النظام ذاته بصلة فيما نعتقد. . .

وكان نظام العمد والمشايخ يستند إلى الأمر العالى الصادر فى ١٧ مارس سنة ١٨٩٥ فى عهد الاحتلال . وعقب بزوغ فجر الاستقلال والحياة الديمقراطية، بذلت محاولات عدة لإصلاح هذا التشريع ابتداء من سنة ١٩٢٧ ولكنها فشلت جميعا ، حتى صدر القانون رقم ١٤١ فى ٢٩ أغسطس سنة ١٩٤٧ وهو القانون الذى يحكم نظام العمد فى الوقت الحاضر [١] . وقد أصدر وزير الداخلية قراراً بتنفيذ القانون السابق فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤٧ [٢] . وثمة مشروع جديد لمحاولة إصلاح نظام العمد .

القرية والحصة وفقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ :

القرية : وفقا للفقرة الثالثة من المادة الأولى ، تعتبر قرية « كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل لا تكون مقراً لمحافظة أو قاعدة لمركز أو لبندر ذى نظام إدارى خاص » وبهذا المعنى أخرج القانون الجديد من نظام العمد مقار المحافظات والمراكز والبنادر ذات النظام الإدارى الخاص .

والأصل أنه يكون لكل قرية عمدة وفقا للفقرة الأولى من المادة الأولى ،

---

(١) عدل هذا القانون مرتين بالقانون رقم ٣٢٨ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٤ . وراجع مشروعات التعديل التى لم تنجح فى مؤلف الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٧٠ .

(٢) عدل بقرار آخر صادر فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٥٤ .

ولكن « يجوز لوزير الداخلية ، بصفة استثنائية ، وعند الضرورة القصوى ، وبعد أخذ موافقة لجنة الشياخات . . . . أن يجعل لقرية من القرى عمدتين أو أن يحيل بصفة مؤقتة أعمال عمدة قرية على عمدة قرية أخرى . » (مادة ١ فقرة ثانية) .

فلكى يخرج الوزير على الأصل السابق — سواء بأن يجعل لقرية واحدة عمدتين أو بأن يجعل عمدة واحداً يقوم بأعمال عمدتين — يجب أن تتحقق الشروط المذكورة ، وهى الضرورة القصوى ، ثم أخذ رأى لجنة الشياخات التى سنعرض لتكوينها واختصاصاتها فيما بعد ، مقدما . ويخضع الوزير فى استعماله لهذا الحق لرقابة القضاء الإدارى لكى يتأكد من أن الوزير قد استعمله فى نطاقه المشروع .

الحصة : تنص المادة الثانية معدلة بالقانون رقم ٣٢٨ لسنة ١٩٥٣ على أن « تنقسم القرية إلى حصص ، ويكون لكل حصة قائمة يقيد بها سنوياً أسماء من بلغوا من رجالها إحدى وعشرين سنة ميلادية وكانوا مصريى الجنسية .

ويحرم من قيد اسمه :

(ا) من سبق الحكم عليه فى جناية .

(ب) من حكم عليه فى جنحة سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو تأثير على الشهود أو هتك عرض أو فساد أخلاق أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليه للشروع فى إحدى هذه الجرائم وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى .

(حـ) من حكم عليه بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية أو الشروع فيها لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى .

(ى) من حكم عليه فى جنحة مخدرات لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة .

(هـ) من أشهر إفلاسهم لمدة خمس سنوات من تاريخ شهر الإفلاس إلا إذا رد إليهم اعتبارهم قبل ذلك .

(و) المحجور عليهم مدة الحجر والمصابون بأمراض عقلية مدة حجزهم .

(ز) العاملون من الضباط وصف الضباط والجنود فى القوات المسلحة والبوليس وأية هيئة ذات نظام عسكرى مدة خدمتهم[1] .

وتنشأ الحصة أو تلغى بقرار من لجنة الشياخات بعد اعتماد وزير الداخلية .

«وتعتبر العزبة أو الكفر أو النزلة أو النجع التابع للقرية حصة أو حصصاً فيها ويكون لكل حصة فى القرية شيخ منها يساعد العمدة فى أعماله» .

فالحصة إذاً هى قسم من القرية ، تنشأ وتلغى بقرار من لجنة الشياخات يعتمده وزير الداخلية[2] ، ولها قائمة تشمل رجالها الذين استوفوا الشروط

---

(١) كانت المادة المقابلة من القانون القديم تكتفى بأن يكون من يقيد فى قائمة الحصة « مدرجا فى إحدى الجداول الانتخابية . » « وبما أن المرسوم بقانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٥٢ قد أوقف عمليات الانتخاب واستناداً إليه صدر المرسوم بقانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٥٢ بانشاء جداول جديدة للانتخاب . كما أن الاعلان الدستورى الصادر من القائد العام . . بتاريخ ١٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ والذى ألغى دستور سنة ١٩٢٣ يترتب عليه تأجيل الانتخاب فى فترة الانتقال فقد رؤى النص على الشروط اللازم توافرها فيمن يقيد اسمه بقائمة الحصة فى القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ذاته، فعدلت المادة الثانية بما يتفق وهذا الغرض ، ولا يخرج ما تضمنته المادة المعدلة عن الأحكام المنصوص عليها فى قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ » (المذكرة الايضاحية)

(٢) وفقا للمادة ٥ من قرار وزير الداخلية « يجوز لجماعة من حصة واحدة أو أكثر أن يطلبوا إلى مأمور المركز إنشاء حصة خاصة بهم إذا كان عددهم بالنسبة إلى عدد أفراد باقى الحصة فى القرية يستأهل ذلك ، وعلى المأمور إبلاغ هذا الطلب إلى المدير لعرضه على لجنة الشياخات لتنظر فيه ويتم إنشاء الحصة الجديدة فى الموعد المعين لتعديل القوائم . » وتنص المادة ٦ على أنه « إذا ترتب على انفصال أفراد من إحدى الحصص أن أصبح عدد الباقين فيها ضئيلا وجب على العمدة بموافقة مأمور المركز أن يخير الباقين فى الانضمام إلى الحصص الأخرى فاذا تم ذلك فى الموعد المعين لتعديل القوائم عرض المدير على لجنة الشياخات الغاء الحصة . والغاء الحصة يترتب عليه أن تنظر لجنة الشياخات فى رفت شيخها ، ويجوز أن تنظر اللجنة فى الأمرين معاً فى جلسة واحدة»

القانونية ، ويكون لها شيخ منها يعاون العمدة فى مهام وظيفته .

وفيما يلى نعرض أولا لكيفية اختيار العمدة والشيخ ، ثم للأحكام المنظمة لوظيفتهما ، وأخيراً لتقدير هذا النظام .

١ — § اختيار العمدة والشيخ

يمر هذا الاختيار بمراحل عدة على الترتيب التالى :

أولا : خلو الوظيفة :

تخلو وظيفة العمدية أو الشياخة ، وفقاً للمادة ٧ من قرار وزير الداخلية الصادر فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٤٧ « بوفاة شاغلها أو باستقالته أو بفصله من الخدمة . ويعتبر تاريخ خلو الوظيفه فى حالة الوفاة من يوم قيد الوفاة بدفاتر الوفيات ، وفى حالة الاستقالة من تاريخ قبولها وفى حالة الرفت التأديبى من التاريخ الذى يصبح فيه قرار الرفت نهائياً ، وفى حالة الرفت الإدارى من تاريخ صدور قرار الوزير به » .

ثانياً : تحرير كشوف المرشحين والناخبين :

فى خلال أسبوعين من تاريخ خلو وظيفة العمدة أو الشيخ ، يحرر المركز كشفين أحدهما خاص بالمرشحين والآخر خاص بالناخبين : (مادة ٤ و ٧) .

١ — كشف المرشحين :

ويشتمل هذا الكشف على جميع من استوفوا الشروط الواردة بالمادة الثالثة وهى :

(١-) « أن يكون مصرياً مولوداً فى القرية أو مقيما بها إقامة مستديمة منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة أوله مصالح تجعله على اتصال مستمر بها » .

ولم تفرق هذه الفقرة بين المصرى الأصيل والمصرى بالتجنس . ولكن يلاحظ مع ذلك أن قانون الجنسية رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٠[١] لايخول المتجنس التمتع بالحقوق الخاصة بالمصريين أو مباشرة حقوقهم السياسية « قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ كسبه الجنسية ، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضواً فى أية هيئة نيابية قبل مضى عشر سنوات من التاريخ المذكور » (مادة ١٠ من القانون السابق) .

كما أن عبارة المصالح التى تجعل المرشح على اتصال مستمر بالقرية مرنة وقد تستخدم ذريعة لإقحام بعض الغرباء على القرية ، ومن ثم فقد اقترح تعديل النص ، باشتراط أن يكون المرشح « ممن يدفعون الضريبة المطلوبة قانوناً كاملة بنفس البلدة دون تكملة النصاب من بلاد أخرى » ، ولكن عدل عن هذا الاقتراح لصعوبة تحققه فى كثير من المرشحين . ومن ثم ترك تحديد هذه العبارة على عاتق القضاء الإدارى . وقد اعتبر هذا القضاء شرط المصالح متوافراً فى حالة كون الشخص مستحقاً فى وقف بالناحية وحصته فيه تزيد على النصاب القانونى وأنه ناظر عليها[٢] ، وفى حالة من يملك أطياناً زراعية فى مركز القرية وله فيها أقارب وعشيرة [٣] ، أما إذا لم يكن الشخص من مواليد القريه ، ولا المقيمين بها ، ولايملك شيئا بزمامها ، بل تقع أملاكه فى زمام نواح أخرى ، ولم يسبق أن أدرج اسمه فى كشف المرشحين لعمديتها فإن شرط المصالح التى تجعله على اتصال مستمر بها لا يتحقق فيه[٤] .

وقد استهدى المشروع الجديد بالاعتبارات السابقة فاشترط فيمن يرشح

---

(١) المعدل بالقانون رقم ١٩٤ لسنة ١٩٥١ والقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٣ .

(٢) حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ٢٠ أبريل سنة ١٩٤٨ ، مجموعة أحكام المجلس السنة الثانية ص ٥٥٠ .

(٣) القضية رقم ٥٣٤ لسنة ٤ قضائيه ، مجلة التشريع والقضاء ، س ٣ ص ٣٤٢ .

(٤) حكم المجلس الصادر فى ٢٢ يونيو سنة ١٩٤٨ ، مجموعة أحكام المجلس السنة الثانية ص ٨٢٨ .

للعمدية«أن يكون مصرياً، مقيما بالقرية إقامة مستديمة منذ سنتين سابقتين على تاريخ خلو العمدية أو الشياخة، وأن تكون القرية الوطن الدائم لعائلته العاصبية».

(٢ -) أن تكون سنه يوم خلو الوظيفة خمساً وعشرين سنة ميلادية على الأقل.

(٣ -) أن يكون ممن يدفعون من الضرائب عن أراض زراعية يملكها مبلغاً لايقل عن عشرة جنيهات سنوياً بالنسبة لوظيفة العمدية وعن خمسة جنيهات بالنسبة لوظيفة الشياخة أو أن يكون مستحقاً لمعاش شهرى من خزانة الدولة يعادل أحد المبلغين المذكورين على حسب الأحوال. ويعتبر المستحق فى وقف زراعى فى حكم المالك إذا كان ما يدفعه من الضريبة عن أطيان زراعية عن استحقاقه عشرة جنيهات مصرية أو خمسة جنيهات حسب الأحوال.

ويصح أن يكون النصاب متجمعاً من أكثر من مورد من هذه الموارد «ويشترط فى النصاب المالى أن يكون متوافراً قبل خلو الوظيفة إلا إذا كان نتيجة إرث أو وصية أو وقف.»

فالنصاب المالى وفقاً للقانون الحالى أساسه الضريبة أو المعاش. أما الأمر العالى الصادر فى سنة ١٨٩٥ فقد كان يشترط فى المرشح للعمدية أن يكون مالكاً لعشرة أفدنة على الأقل، ولا شك أن المعيار الحالى أفضل لاختلاف قيمة الأرض من منطقة إلى أخرى. وقد اشترط القانون الحالى أن تكون الضرائب «عن أطيان زراعية» أو «وقف زراعى» (مع مراعاة حل الأوقاف أخيراً) وذلك إبرازاً للمهنة الأولى فى القرية وهى الزراعة. وليس من الضرورى أن يدفع مبلغ الضريبة من مورد واحد، بل قد يتجمع من أكثر من مورد من الموارد التى ذكرتها المادة.

وقد كان هناك رأى بأن يخفض النصاب إلى النصف بالنسبة إلى المرشحين من حملة الشهادات العليا ، ولكن مجلس الشيوخ لم يوافق عليه ، وراعى فى ذلك أن العمدة والشيخ لا يتقاضيان مرتباً ومن المصلحة العامة أن يكون المرشح على قدر معين من الثراء حتى لا يمد يده إلى الغير ، ويستطيع أن يحافظ على وقار المنصب. ولهذا فإن مشروع قانون العمد قد رفع النصاب إلى عشرين جنيهاً بالنسبة إلى العمدة وعشرة جنيهات بالنسبة إلى الشيخ .

ويجب أن يكون النصاب المالى متوافراً قبل خلو الوظيفة منعاً للصورية، ويستثنى من ذلك أن يكون مصدر النصاب « الإرث أو الوصية أو الوقف » ولما كان المشرع لم يحدد التاريخ الذى يجب أن يتحقق فيه النصاب من هذه المصادر الثلاثة ، فإنه من الجائز تحقق النصاب حتى صيرورة الكشوف نهائية لأنه بعد هذا التاريخ لا يمكن إضافة إسم جديد ولو كان مستوفياً للشروط ، أما قبل ذلك فلكل ذى مصلحة أن يطلب إضافة إسمه كما سنرى .

هذا وإذا كان القانون قد اشترط أداء الضريبة عن أراض زراعية يملكها المرشح ، وكان مقتضى ذلك أن تكون عقود الملكية مسجلة ، إلا أن قضاء مجلس الدولة المصرى « . . . قد جرى على أن المرشح الذى اشترى بعقود صحيحة لم تسجل يعتبر فى حكم المالك ، ما دام أنه يؤدى النصاب المقرر للضريبة وقدره عشرة جنيهات على الأقل ، لأنه يكفى أن تقوم دلائل ظاهرة على الملكية والعقود غير المسجلة تصلح لإقامة هذا الدليل الظاهر متى كانت جدية واقترنت بالحيازة وأداء المال . »[1]

ويراقب القضاء الإدارى تحقيق الادارة للنصاب المالى تمهيداً لقيد المرشح أو لرفض قيده .[2]

---

(١) حكم المجلس الصادر فى ٣ يونيو سنة ١٩٥٢ ، مجموعة أحكام المجلس ، السنة السادسة ص ١١٣٦ .

(٢) حكم المجلس الصادر فى ١٩٤٧/٦/١٠ مجموعة عمر رقم ٣٤ ص ٤٠٧ .

هذا وقد استثنى المشرع من شرط النصاب المالى حالتين :

الأولى أوردتها الفقرة الثالثة من المادة الرابعة حيث تقول : « وإذا كان عدد الأشخاص الذين قيدت أسماؤهم بكشف المرشحين أقل من عشرة فى حالة الترشيح لوظيفة العمدية أو أقل من خمسة فى حالة الترشيح لوظيفة الشياخة أكمل عددهم إلى عشرة فى الحالة الأولى وإلى خمسة فى الحالة الثانية من الذين يلونهم ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشاً أكثر من غيرهم ، مع قيد أسماء من يتساوون مع أقلهم نصاباً . . »

والتنازل هنا عن شرط النصاب المالى جزئى لاستكمال عدد المرشحين .

أما الحالة الثانية فهى المنصوص عليها فى المادتين ٥ و ٦ من القانون :

المادة الخامسة : « استثناء من أحكام المادة السابقة ، وفى القرى التى تكون أربعة أخماس زمامها المزروع على الاقل مملوكا لأحد الافراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى الشركات أو تابعة لوزارة الأوقاف أو لمصلحة الاملاك يرشح صاحب هذا المقدار خمسة أشخاص لوظيفة العمدية من بين أهل القرية المتوافرة فيهم شروط المادة السابقة ما عدا شرط النصاب المالى » .

....

المادة السادسة : « فى الحالات المشار إليها فى المادة السابقة يرشح مأمور المركز لوظيفة الشياخة فى حصص تلك القرى خمسة من أهل الحصة الواردة اسماؤهم بقائمتها ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها فى المادة الثالثة ماعدا شرط النصاب المالى . . »

....

(٤ -) « أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة » : والإلمام بالقراءة والكتابة — كما يقول مجلس الدولة المصرى فى حكمه الصادر فى ١٧ يناير سنة ١٩٥٠ — « ... تعنى مجرد الإحاطة بالقراءة والكتابة وهى أول درجات المعرفة التى لا تصل إلى حد الاجادة والاحسان ، ولو قصد المشرع غير ذلك لنص عليه صراحة كما نص فى المــادة ١٥ من القانون حيث اشترط فيمن ينتخب بلجنة الشياخات أن يكون محسناً القراءة والكتابة ... ولجنة الشياخات هى

التي تقدر دون معقب على تقديرها ما إذا كان شرط الالمام بالقراءة والكتابة متوافراً فى المرشح مادام هذا الإلمام لا ينزل عن القدر المتعارف عليه .. »[1]

(٥ـ) « ألا يكون قد صدر عليه حكم قضائي أو تأديبي ماس بالنزاهة والشرف

وألا يكون منذراً مشبوهاً أو متشرداً أو موضوعاً تحت المراقبة ، وألا يكون محروماً من حق الانتخاب العام أو موقوفاً حقه فيه . »

ويرجع إلى نصوص القانون لتحديد معنى التشرد والاشتباه . أما الأحكام القضائية أو التأديبية الماسة بالنزاهة أو الشرف ، فتحديدها متروك للقضاء . ومن ذلك حكم مجلس الدولة الصادر فى ١١ أبريل سنة ١٩٥٠ والذى جاء فيه : « إن الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٧ تشترط فيمن يعين عمدة أو شيخاً « ألا يكون قد صدر عليه حكم قضائى أو تأديبي ماس بالنزاهة والشرف ، فإذا حكم على المدعى جنائياً بالغرامة فى تهمة غش قطن تطبيقاً لقانون قمع التدليس والغش فهو حكم ماس بالنزاهة والشرف ولا وجه للتحدى بأن قانون العمد لم يحدد الأحكام التى تعتبر ماسة بالنزاهة والشرف أو أن مانسب إلى المدعى لا يعدو أن يكون مخالفة لأن غش البائع للمشترى فى جنس البضاعة هو فى ذاته عمل غير شريف ، والحكم الذى يصدر على البائع فى هذه الحالة يمس نزاهته وشرفه[2] » .

وأن « ... الحكم الصادر بحبس المطعون فيه لمدة خمسة عشر يوما فى جريمة السرقة وكذا إنذاره مشبوهاً ثم الحكم الصادر بوضعه تحت مراقبة البوليس لمدة ستة أشهر لاتهامه فى جريمة إتلاف أشجار بعد إنذاره كلها أمور ماسة بالنزاهة والشرف[3] » . وعلى العكس من ذلك فإن « جريمة الضرب ليست من الجرائم

---

(١) مجموعة أحكام المجلس ، السنه الرابعة ، ص ٣٠٦ .

(٢) مجموعة أحكام المجلس ، السنه الرابعة ، ص ٥٦٢ .

(٣) حكمه الصادر فى ٢٨ مارس سنة ١٩٥٠ مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ، ص ٤٩٦ .

الماسة بالنزاهة والشرف ، فليس للحكم الصادر فيها أثر على حق المحكوم عليه فى اختيار العمدة ، وكذلك مجرد اتهامه فى جناية قتل لايحرمه من استعمال هذا الحق[1] » .

وعلى هذا الأساس لايكفى مجرد اتهام الشخص بارتكاب جريمة مخلة بالشرف أو ماسة بالنزاهة ، بل يجب أن يكون قد حوكم وصدر ضده حكم نهائى ، أما قبل ذلك ، فإن حقه ثابت فى أن يدرج فى قائمة المرشحين إعمالا لمبدأ « أن الأصل فى الإنسان البراءة[2] » .

(٦ -) ألا يكون فصل تأديبياً من وظيفة العمدية أو الشياخة منذ أقل من ثلاث سنوات ميلادية يوم خلو الوظيفة » .

ويجب تفسير هذه الفقرة فى ضوء الفقرة السابقة ، فإذا كان المرشح قد فصل تأديبياً لسبب ماس بالنزاهة أو الشرف ، فإن حرمانه من حق الترشيح يكون مؤبداً لاموقوتاً[3] .

وتحسب مدة السنوات الثلاث منذ صيرورة قرار الفصل نهائياً[4] .

هذه هى الشروط التى يجب أن تتوافر فى المرشحين عند خلو الوظيفة ، ويجب أن يدرج كل من استوفى تلك الشروط فى قائمة المرشحين. غير أن المشرع قد وضع حداً أدنى لعدد من يدرج ، فاشترطت الفقرة الثالثة من المادة الرابعة أن يكون الحد الأدنى لعدد المرشحين للعمدية عشرة ، وللمرشحين للشياخة خمسة ، فإذا قل العدد عن ذلك ، فيجب استكماله إلى ذلك الحد بالتغاضى عن عن شرط النصاب المالى وحده دون الشروط الأخرى « من الذين يلونهم (الذين استوفوا النصاب) ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشا أكثر من

---

(١) و (٢) حكمه الصادر فى ٢٨ مارس سنه ١٩٥٠ مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ، ص ٤٩٦ .

(٣) بهذا المعنى أيضا الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ١٧٧ .

(٤) رفع المشروع الجديد المدة التى لا يجوز فيها إدراج المفصول تأديبيا فى قائمة المرشحين إلى خمس سنوات .

غيرهم مع قيد من يتساوون مع أقلهم نصاباً [١]» . وحكمة ذلك واضحة ، تتمثل فى أن يفسح المجال أمام الناخبين فى اختيار العمدة أو الشيخ ، ومن ثم فقد قضى مجلس الدولة المصرى بأنه « إذا ثبت أن الناخبين لم يكن أمامهم سوى تسعة مرشحين فقط لوفاة العاشر ، فإن التعيين يقع باطلا لمخالفته للقانون ، ولا يرد على ذلك بأن العمدة المنتخب قد حصل على أصوات جميع الناخبين الحاضرين وهم ٢٣ من ٤٤ ناخباً ، إذ قد تتغير النتيجة إذا ما أكمل عدد المرشحين إلى عشرة » [٢] .

حكم استثنائى اقطاعى : لما كانت الملكية الزراعية هى المصدر الأول للنصاب المالى ، وكانت بعض القرى تقع فى زمام منطقة يملكها واحد أو أكثر من كبار الملاك الإقطاعيين ، فقد واجه قانون العمد هذه الحالة ، وجعل ترشيح العمدة أو الشيخ مرهونا إلى حد كبير بإرادة المالك الإقطاعى، مما ينافى منافاة صارخة صفة العمدة (أو الشيخ) باعتبارهما ممثلين للحكومة المركزية ، وأبناء القرية على السواء ، ومن غير المقبول أن يكون ممثل القانون رهيناً بإرادة فرد إقطاعى .

وقد ورد بخصوص الحالة السابقة بالنسبة للعمدة نص المادة الخامسة الذى يقول :

---

(١) أضافت اللائحة التنفيذية إلى ذلك قواعد للتفضيل فى الفقرة الثانية من المادة الثامنة حيث تقول : « وإذا لم يوجد في الحصة من يدفع ضرائب أو من يكون مستحقا لماش شهرى من خزانة الدولة أو من يكون مستحقا فى وقف زراعى كانت الأفضلية فى الترشيح لمن يستأجر أراضى زراعية ويكون ترتيبه فى الترشيح بحسب قيمة ما هو مفروض من ضريبة على الأراضى المستأجرة ثم لمن يدفع ضرائب من أى نوع كانت ثم لمن يملك مساكن فى القريه ثم لمن يكون أليق أهل الحصة » والواقع أن القيمه الالزامية لهذا النص محل نظر ، لأن المسلم به أن اللائحه التنفيذيه ، فى ظل دستور سنه ١٩٢٣ يجب ألا تضيف إلى التشريع جديدا ولا شك أن هذه القواعد جديدة ، لأنها تمنح حقوقا لبعض الأفراد دون سند من التشريع ، وكان الوضع الطبيعى أن يترك للجنة القيد اختيار أقوي المرشحين من الناحية المالية .

(٢) حكم المجلس الصادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٥٠ ، مجموعة أحكام المجلس ، السنة الخامسة ص ٢١٦ .

« . . . فى القرى التى تكون أربعة أخماس زمامها المزروع على الأقل مملوكا لأحد الأفراد أو لدائرة من الدوائر أو لإحدى الشركات ، أو تابعة لوزارة الأوقاف أو لمصلحة الأملاك يرشح صاحب هذا المقدار خمسة أشخاص لوظيفة العمدية من بين أهل القرية المتوافرة فيهم شروط المادة السابقة ماعدا شرط النصاب المالى .

وإذا كان أربعة أخماس الزمام على الأقل مملوكة أو تابعة لأكثر من مالك أو وزارة أو مصلحة دون أن يتجاوز عدد الملاك خمسة ، كان لهم أن يتفقوا على ترشيح خمسة ، فإذا لم يتفقوا فيما بينهم على المرشحين الخمسة ، كان لكل مالك أو وزارة أو مصلحة الحق فى اختيار مرشح واحد .

وفى كلتا الحالتين السابقتين يكمل المركز عدد المرشحين إلى عشرة أو يرشح عشرة إذا لم يتم الترشيح من جانب الملاك المتقدم ذكرهم فى خلال أسبوعين من يوم الخلو ممن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم من أهل القرية أو من أليق السكان بها إذا لم يوجد من يدفع ضرائب ، على أن تخطر جهة الإدارة المالك فى الأسبوع الأول من الخلو » .

فالاختيار هنا متروك للمالك أو الملاك الإقطاعيين من جهة ، وإلى المركز من جهة أخرى بحيث لا يقل العدد عن عشرة ممن استوفوا الشروط فيما عدا شرط النصاب المالى كما ذكرنا .

أما بالنسبة للشيخ ، فإن المادة السادسة تقرر : « فى الحالات المشار إليها فى المادة السابقة يرشح مأمور المركز لوظيفة الشياخة فى حصص تلك القرى خمسة من أهل الحصة الواردة أسماؤهم بقائمتها ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها فى المادة الثالثة ماعدا شرط النصاب المالى ، وذلك بعد أخذ رأى صاحب أو أصحاب أربعة أخماس زمام القرية على الوجه المبين فى المادة السابقة ورأى العمدة » .

فاختيار الشيخ يكون إذاً بناء على رأى المأمور بعد استشارة المالك أو الملاك وأخذ رأى العمدة .

والذى يحد من تطبيق هـذه الحالة فى العمل ، صدور قانون الإصلاح الزراعى الذى قضى على الإقطاع الزراعى فى الريف ، بوضعه حـداً أعلا للملكية الزراعية ، يؤدى إلى الاكثار من صغار الملاك فى الريف . ولهذا نتمنى أن يختفى ظل الاقطاع نهائياً من هذا المجال .

٢ ــ كشف النـاخبين :

ناخبو العمدة : كما حددتهم المادة السابقة من القانون هم :

(ا) المرشحون للعمدية (ب) مشايخ البلد

(حـ) الأشخاص الجائز ترشيحهم للشياخة فى كل حصة فى البلدة وقت خلو وظيفة العمدية .

(ى) من يدفع ضريبة لا تقل عن ثلاثة جنيهات .

ولـكشف ناخبى العمدة ، كما هو الشأن بالنسبة لـكشف المرشحين حد أدنى ، هو خمسة وعشرون ناخباً . فإذا قل العدد عن ذلك ، شمل الـكشف دافعى الضرائب التجارية والصناعية إذا ثبت أنهم يدفعونها فعلا وبانتظام لمدة ثلاث سنوات سابقة على خلو الوظيفـة ، ولا يفهم من ذلك الاقتصار على كل من يدفع الضرائب (زراعية كانت أو تجارية أو صناعية) ولو كان صغيراً أو غير مصرى الجنسية ، أو محكوماً عليه ... إلخ وإنما يجب أن تتوافر فيه الشروط العـامة الأخرى المتوافرة فى الطوائف الواردة فى الفقرات الثلاث الأولى[1] .

---

(١) بهذا المعنى أفتت إدارة الرأى بمجلس الدولة في ١٩٤٨/٤/٤ .

وقد جاء بهذا المعنى حكم مجلس الدولة المصرى الصادر فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٤٩ والذى يقول : « إن المادة السابعة من قانون العمد رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ تنص على أنه « عند تحرير كشف المرشحين للعمدية يحرر كشف آخر بأسماء من لهم حق اختيار العمدة وهم ١ ــ المرشحون =

أما ناخبو الشيخ : فهم المدرجون فى قائمة الحصة ، والذين استوفوا الشروط الواردة بالمادة الثانية (معدلة) من القانون وقد سبق أن أوردنا نصها.

ثالثاً : عرض الكشوف والطعن فيها والفصل فى الطعون :

وفقاً للمادة الثامنة من القانون « عقب تحرير الكشوف الشاملة لأسماء المرشحين للعمدية والشياخة ، ومن لهم حق اختيار العمدة ، يعرض لمدة أسبوع فى مقر العمدية وفى الأماكن المطروقة فى القرية مستخرج من كل من هذه الكشوف ، ولكل من أهمل قيد اسمه بدون وجه حق أن يطلب قيده فيه ، ولكل من كان اسمه مقيداً بالكشف أن يطلب حذف اسم من قيد اسمه بغير وجه حق .

وتقدم الطلبات بذلك كتابة إلى مأمور المركز فى خلال مدة العرض والاسبوع التالى له »

ويفصل فى الطلبات المذكورة لجنة تسمى « لجنة فحص الطعون والطلبات » وتؤلف هذه اللجنة ، وفقا للمادة التاسعة من القانون ، من « وكيل المديرية

= للعمدية ٢ — مشايخ البلد ٣ — الأشخاص الجائز ترشيحهم للشياخة فى كل حصة فى البلدة وقت خلو وظيفة العمدية ٤ — من يدفع ضريبة لاتقل عن ثلاثة جنيهات » وهذه الفقرة الأخيرة أضافتها لجنة الداخلية بمجلس الشيوخ وقصد من استحداث هـذا النص الذى لم توضع صياغته باتفاق ، أن يزيد عدد من لهم حق اختيار العمدة دون أن يعنى بالنص صراحة على الشروط العامة الواجب توافرها في كل ناخب اكتفاء بمدلول المادة ، وكانت هذه الشروط العامة لا شك فى وجوب توافرها فى كل من الفئات الثلاثة الأولى من الناخبين ، فمن البديهى أن المشرع لم يقصد تمييز الفئة الأخيرة عن هذه الفئات فاقتصر بالنسبة اليها على اشتراط دفع الضريبـة دون توافر الشروط الأخرى من سن وعدم حرمان من حق الانتخاب أو إيقاف الحق فيه وسائر الشروط العامة ، والقول بغير ذلك يتنافى مع المنطق السليم ويأباه العقل فما لا شك فيه أنه ليس لفتى دون البلوغ الحق في اختيار العمدة ولو كان يدفع ضريبة لا تقل عن ثلاثة جنيهات وما يقال عن الصغير يقال مثله عن المحروم من حق الانتخاب والموقوف حقه فيه . والذى يؤيد هذا المعنى ما نص عليه فى المادة الثانية من القانون بأن يكون لـكل حصة قائمة يقيد بها سنويا أسماء من بلغوا من رجالها إحدى وعشرين سنة ميلادية .. فمن غير المستساغ أن يشترط الشارع فيمن له حق اختيار شيخ الحصة أن تـكون سنه إحدى وعشرين سنة وألا يكون محروما من حق الانتخاب أو موقوفا حقه فيه ولا يشترط ذلك فيمن له حق اختيار العمدة مع ما لوظيفة العمدة من أهمية تفوق الأهمية التى لوظيفة الشيخ ... » مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ص ٧٨ .

رئيسا ، ومن أحد أعضاء النيابة ، ومن أحد أعضاء لجنة الشياخات الأعيان من غير المركز التابع له القرية ، وتصدر قرارها فى العشرة الأيام التالية لانقضاء ميعاد تقديم الطلبات . وقرارات اللجنة نهائية ، وتصدر ، بأغلبية الأصوات ، وتبلغ إلى المركز . ومعنى ذلك أنها لا تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلا ، ومن ثم يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإدارى .

هذا ويعتبر كشف المرشحين وكشف الناخبين بمثابة قرار إدارى ، ولهذا فإنه يجوز الطعن فيه بالإلغاء بالشروط والأوضاع التى يستلزمها الطعن بإلغاء سائر القرارات الإدارية . ويترتب على بطلان كشف المرشحين ، بطلان ما يبنى عليه من إجراءات ، ولهـــذا ألغى مجلس الدولة المصرى قرار تعيين عمدة ، بنى على كشف مرشحين باطل ، لأنه قد احتوى على اسمين بدون وجه حق ، وحذف منه اسم المدعى وكان من الواجب أن يشمله[1] .

أما بطلان كشف الناخبين ، فلا يبطل قرارات التعيين إلا إذا أثر فى صدور تلك القرار .

على أنه لكى يقبل الطعن قضائياً فى الحالات السابقة يتعين سلوك طريق التظلم الإدارى إلى اللجنة التى ذكرنا تشكيلها ، فى المدة التى حددها القانون ، بحيث إذا فوت المدعى طريق التظلم الإدارى ، فإن دعواه لا تكون مقبولة[2] . ولكن مناط هذا الحكم أن يكون فى إمكان الفرد سلوك طريق التظلم الإدارى . أما إذا لم يكن يملك ذلك قانوناً فإن له أن يطعن لأول مرة أمام محكمة القضاء الإدارى ، ومثال ذلك أن من لم يكن اسمه مدرجا فى الكشوف لأول مرة ، ثم قيد به بناء على قرار اللجنة ، فهو لم يكن يملك حق الطعن فى الكشف وطلب حذف من قيد به بغير وجه حق لأن المادة الثامنة من

---

(١) حكم المجلس الصادر فى ١٩٤٨/٢/١٧ مجموعة أحكام المجلس ، السنة الثانية ، ص ٣٥٦ رقم ٦٢ .

(٢) حكم المجلس الصادر فى ٢١ يونية سنة ١٩٥٣ ، السنة السابعة ص ١٦٦٦ رقم ٨٢٥ .

قانون العمد قصرت هذا الحق على من كان اسمه مقيداً بالكشف ابتداء ، « ولذلك يحق للمدعى وهو فى صدد الطعن فى قرار تعيين عمدة أن يثير هذا الموضوع لأول مرة أمام هذه المحكمة ما دام ميعاد الطعن أمامها ما زال قائما [1] » .

رابعا : عملية الاختيار :

للجنة الشياخات دور كبير فى اختيار العمدة، ومن ثم فإننا نعرض أولا للجنة الشياخات ، ثم لكيفية اختيار العمدة ، وأخيراً لكيفية اختيار الشيخ:

١ — لجنة الشياخات :

وفقا للمادة ١٢ من القانون ، تكون فى كل مديرية لجنة تسمى لجنة الشياخات ، « وتختص بالنظر فى مسائل العمد والمشايخ وما يتعلق بهم وفقا لأحكام هذا القانون » .

وتشكل اللجنة من عناصر معينه وأخرى منتخبة : أما المعينون فهم :

١ — المدير أو وكيل المديرية فى حالة غيابه رئيسا .

٢ — مندوب وزارة الداخلية .

٣ — رئيس النيابة أو القائم بعمله .

أما المنتخبون فهم أربعة من الأعيان من بين المنتخبين لهذا الغرض ، يختارون بالدور بشرط أن يكون أحدهم من المركز الذى تتبعه القرية المعروضة مسائلها على اللجنة .

أما المرشح لعضوية لجنة الشياخات فيجب أن تتوافر فيه الشروط التالية التى حددتها المادة ١٥ من القانون : —

١ — أن يكون مصرياً بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل لغاية ٣٠ نوفمبر من السنة التى انتخب فيها .

---

(١) حكم المجلس الصادر فى ١٥ مايو سنة ١٩٥١ ، السنة الخامسة ، ص ٩٤٧ رقم ٢٦٤ .

٢ ـ أن يحسن القراءة والكتابة . ٣ ـ أن يكون حسن السمعة وألا يكون قد صدر ضده حكم ماس بالنزاهه والشرف ، وألا يكون محروماً من حق الانتخاب العام أو موقوفاً حقه فيه .

٤ ـ ألا يكون قد فصل تأديبياً من وظيفة العمدية أو الشياخة منذ أقل من ثلاث سنوات ميلادية لغاية ٣٠ نوفمبر . ٥ ـ أن يكون مقيماً فى دائرة المركز . ٦ ـ ألا تقل الضرائب المباشرة المربوطة باسمه عن الثلاثين جنيهاً سنوياً ، ويعفى مركز عنيبة بمديرية أسوان من الشرط المالى ، ويخفض هذا النصاب بالنسبة لباقى مراكز المديرية إلى النصف .

ويلاحظ أن المشرع قد شدد شروط المرشح لعضوية لجنة الشياخات عن تلك المشروطة فى المرشح للعمدية من حيث السن ، والقراءة والكتابة ، ومن حيث النصاب المالى .

وفى النصف الأول من شهر ديسمبر ، يدعو المأمور عمد البلاد العاملين لانتخاب أعضاء اللجنة بالاقتراع السرى وبالأغلبية النسبية على أساس عضوين عن كل مركز (المادة ١٦ من القانون و١٨ و١٩ من اللائحة) .

وتشكل لجنة الانتخاب من مأمور المركز أو من يقوم مقامه رئيساً ومن عضوين أحدهما من الأعيان غير المرشحين يعينه المدير والآخر يختار من العمد الناخبين ويكون سكرتيراً لها (مادة ٢٠ من اللائحة) .

ويجوز لمن توافرت فيه الشروط اللازمة للترشيح ، وللعمد الذين اشتركوا فى عملية الانتخاب الطعن فيها لدى وزارة الداخلية فى مدة عشرة أيام من تاريخ إجرائها « ويكون توقيع طالب الطعن مصدقاً عليه من قلم كتاب إحدى المحاكم الوطنية » . (مادة ١٧ من القانون) وأخيراً يصدر وزير الداخلية قراراً باعتماد الاعضاء المنتخبين للجنة الشياخات ، وإذا فقد أحدهم شرطاً من الشروط المنصوص عليها فى المادة ١٥ أصدر الوزير قراراً بسقوط العضوية عنه . (مادة ١٨)

ومدة العضوية سنتين ، وإذا خلا مكان أحد الأعضاء المنتخبين قبل انتهاء المدة يأمر المدير بإجراء انتخاب تكميلي ، وتنتهى مدة عضوية المنتخب بانتهاء مدة من حل محله (مادة ١٤) .

وتجتمع لجنة الشياخات بناء على طلب الرئيس مرة على الأقل كل شهرين إلا إذا دعت الضرورة لعقدها قبل ذلك (مادة ١٣) وتصدر قراراتها بالأغلبية، وعند تساوى الأصوات يرجح الرأى الذى ينضم إليه الرئيس. ويجب حضور عضو المركز الذى تتبعه القرية المعروضة مسائلها على اللجنة ، فإذا غاب حل محله العضو الآخر الذى يمثل نفس المركز ، فإذا غاب الاثنان أجل المدير مسائل هذا المركز إلى الجلسة التالية ، فإذا غابا عنها أيضا جاز للمدير أن يندب من يمثل هذا المركز من الأعضاء الأعيان عن المراكز المتاخمة ، كما اشترط القانون حضور رئيس النيابة أو القائم بعمله عند انعقاد اللجنة. (مادة١٢) .

٢ — كيفية اختيار العمدة :

يشترك فى عملية انتخاب العمدة ، ناخبوه ، ولجنة الشياخات ، ووزير الداخلية ، على النحو التالى :

عقب صيرورة الكشوف نهائية ، يدعو المدير بصفته رئيسا للجنة الشياخات من لهم الحق فى اختيار العمدة ليحضروا إلى ديوان المديرية فى الموعد الذى يعين لذلك . فإذا زاد عدد ناخبي العمدة عن مائة جاز للجنة الشياخات أن تنتقل إلى القرية .

ويشترط حضور الأغلبية المطلقة للناخبين . فإذا لم تتوافر أجل الانتخاب إلى جلسة أخرى يعاد فيها إعلان الناخبين . ويكون الانعقاد صحيحا فى الحالة الثانية مهما كان عدد الحاضرين (مادة ١٠ من القانون و ٩ من اللائحة) . ويتم اقتراع الناخبين بطريقة سرية وفقا للإجراءات التى نظمتها المواد من ١٢ إلى ١٥ من اللائحة .

ولا يخرج الحال فيما يتعلق بنتيجة الاقتراع عن الأوضاع التالية :

(١) حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة : (أى أكثر من نصف أصوات الحاضرين) والأصل فى هذه الحالة أن تختار لجنة الشياخات حائز الأغلبية . ولكن لها على سبيل الاستثناء أن تعدل عن اختياره «لأسباب خطيرة بشرط إبداء الأسباب المبررة لعدولها» فحرية اللجنة فى تخطى صاحب الأغلبية مقيدة بشرطين : أن تكون ثمة أسباب خطيرة قائمة بذات المرشح ، وأن تذكر اللجنة الأسباب التى استندت إليها فى عدولها .

وذكر الأسباب هنا يسهل رقابة القضاء الإدارى فى إشرافه على لجنة الشياخات عند استعمالها لهذه السلطة : ومن الحالات التى أقرت فيها محكمة القضاء الإدارى لجنة الشياخات فى عدو لها عن صاحب الأغلبية ماورد بحكمها الصادر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ حيث تقول : «وظاهر مما تقدم أن لجنة الشياخات قد عدلت عن اختيار المدعى ، ورجحت عليه منافسه المطعون ضده لأسباب بينتها فى قرارها ، تناولت فيها ماضى المدعى وقد حفل باتهامات جنائية بعضها عن جرائم خطيرة «كجريمة القتل» وهى أخطر الجرائم على أمن الناس وطمأنينتهم ، والبعض دون ذلك ، وكان من أثر هذه التهم وكثرتها أن أنذر المدعى مشبوهاً نحو عامين ، كما تناولت خصمه فى مجال المقارنة بينهما فأشارت إلى مزاياه من سمعة طيبة وخلق قويم ورجحان على المدعى فى النصاب المالى ، ثم انتهت من هذه المفاضلة إلى ترجيح المطعون ضده على المدعى وهو ترجيح يستند إلى أسباب خطيرة مستقاة من وقائع ثابتة بملف الدعوى[١] » ، ولكنها لم تقبل الأسباب التى أبدتها لجنة الشياخات للعدول عن صاحب الأغلبية فى حكمها الصادر فى ١٨ مارس سنة ١٩٥٢ والذى جاء فيه : «مع افتراض احتمال ثبوت الجنايات ضد أفراد عائلة المدعى، فإنها لاتقف حائلا دون تعيينه عمدة لأن من المسلم أن الشخص لايضار ولا يؤخذ بفعل غيره ولو كان من

---

(١) مجموعة أحكام المجلس، السنة الخامسة ص ٢٦٣ .

أفراد عائلته ،مادام أن قانون العمد والمشايخ قد اشترط فيمن يرشح للعمدية خلوه من جرائم معينة جاءت على وجه الحصر فى المادة ٣ بند ٥ وليس بينها شرط خلو أفراد عائلته من السوابق أو الاتهامات . أما القول بأن اللجنة إنما استعملت ما خوله لها قانون العمد... من حق العدول عن تعيين صاحب الأغلبة لأسباب خطيرة فترى المحكمة أنه يجب استعمال هذا الحق فى أضيق الحدود نظراً إلى أنه قيد يتعارض مع رأى الأغلبية التى قصد القانون الإفصاح بواسطتها عن رغبة أهالى القرية فيمن يولونه شئون قريتهم[١] » .

أما حكمة منح لجنة الشياخات هذا الحق ، بتمكينها من العدول عن تعيين شخص قد استوفى شروط التعيين ، فقد أبرزها المجلس بقوله إن المرشح قد يستوفى الشروط القانونية... « ولا يكون مع ذلك أهلا لتولى هذا المنصب لاعتبارات أخرى تتصل بالصالح العام وبصالح الأمن على وجه خاص وإن كانت لا تمت إلى شروط التعيين بسبب . وقد تغيب هذه الاعتبارات عن الناخبين أو يفطنون إليها فيدركونها ولكنهم مع ذلك يمنحون أصواتهم إثر ترغيب أو ترهيب لمن لا يستحقها ، لهذا رأى الشارع أن يتدارك هذا الأمر نخول لجنة الشياخات حق العدول عن اختيار حائز الأغلبية وترجيح صاحب الأقلية عليه إذا ما تنكب الناخبون طريق السداد .. »[٢]

ب ـ تساوى الأصوات بين عدد من المرشحين: وهنا تختار اللجنة «واحداً ممن حصلوا على أصوات متساوية مستعينة فى ترجيحه بما يكون له من ميزات خاصة » فاللجنة تختار العمدة حالا ومباشرة بشرط أن يكون له ميزات خاصة غير متوفرة فى زملائه ، وأن تذكر الأسباب التى استندت إليها بشكل واضح فى قرارها .[٣]

(١) مجموعة أحكام المجلس السنة السادسة ص ٦٧٧.

(٢) حكم المجلس الصادر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ وقد أشارنا إليه فيما سبق .

(٣) حكم المجلس الصادر فى ٨ مارس سنة ١٩٤٩ مجموعة عاصم الثالثة والرابعة رقم ٢٦ ص ١٣٠.

حـ - وإذا انقسمت الأصوات بين المرشحين بحيث لم ينل أحد منهم الأغلبية المطلقة : فعلى لجنة الشياخات أن تعيد الانتخاب بين حائزى أكثر الأصوات ، سواء فى نفس الجلسة أو فى جلسة أخرى ، ويسرى على نتيجة الانتخاب فى الإعادة ما يسرى على الانتخاب الأول من أحكام .

وقرار لجنة الشياخات فى اختيار العمدة لايصبح نهائيا إلا بتصديق وزير الداخلية : فعقب صدور قرار لجنة الشياخات ، عليها أن ترفعه إلى وزير الداخلية لاعتماده . وقد خوله القانون سلطة عدم الموافقة على قرار لجنة الشياخات ، وحينئذ يتعين عليه أن يرده إلى اللجنة مشفوعاً بملاحظاته .

وعلى اللجنة فى هـذه الحالة أن تدعو الناخبين للاجتماع مرة أخرى ، وتخضع نتيجة الانتخاب للأحكام التى سبق أن أوردناها ، وحينئذ يتحتم على الوزير المصادقة على تعيين « من يحوز أغلبية أصوات الناخبين » . وسلطة الوزير تشمل مراقبة إجراءات عملية الانتخاب من أولها إلى نهايتها ، وتقدير صلاحية من اختارته اللجنة لمنصب العمدية . غـير أن سلطته هذه تقديرية مشروطة بمراعاة الصالح العام ، ومن ثم فإن قراراته تخضع لرقابة محكمة القضاء الإدارى . كما أنه يجب ، وفقاً للمادة ٧ ، أن يبت فى قرار لجنة الشياخات فى فى مدة أقصاها أربعة أشهر من تاريخ صدور القرار ، وإلا اعتبر القرار نافذاً بمجرد مضى تلك المدة .

ويلاحظ من ناحيـة أخرى أن تصديق الوزير هو الذى يجعل القرار نهائيا ، وقابلا للطعن بالإلغاء ، أما قرار لجنة الشياخات فانه ليس نهائيا . ومن ثم لايمكن الطعن فيه بالالغاء استقلالا ، بل يجب انتظـار قرار الوزير ، والطعن فى هـذا القرار الأخير ، استناداً إلى العيوب التى تكون قد شابت قرار لجنة الشياخات .

وبعد مصادقة وزيرالداخلية ، يسلم المدير، العمدة الجديد « تقريراً بتعيينه موقعاً عليه من وزير الداخلية » .

٣ – كيفية اختيار الشيخ :

يتم اختيار الشيخ « بطريق الترغيب » بمعنى أن من لهم اختيار الشيخ ، وهم المقيدون فى قائمة الحصة والمرشحون للشياخة ، يدعون لاختياره فى الزمان والمكان الذى يحدد لذلك . ويشرف على الانتخاب لجنة تشكل من موظف إدارى يندبه المركز تكون له الرياسة ومن عمدة القرية والمأذون . وترسل نتيجة الانتخاب إلى لجنة الشياخات لاختيار الشيخ . وهنا أيضا الأصل أن يختار حائز الأغلبية ، فإذا رأت اللجنة العدول عن حائز الأغلبية ، فيجب عليها إعادة أخذ رأى أهل الحصة ، وفى هذه الحالة يصدر المدير قراراً بتحديد موعد الاختيار الجديد ويذيله بأسماء المرشحين ، وتعلن صورة من هذا القرار قبل موعد الاختيار بأسبوع على الأقل فى مقر العمدية وفى الأماكن المطروقة من القرية ، ورأى أهل الحصة ملزم للجنة .

ثم يرفع قرار اللجنة باختيار الشيخ إلى الوزير . وله بالنسبة إليه نفس السلطات التى يمارسها فيما يتعلق باختيار العمدة .

وبعد مصادقة الوزير يسلم المدير إلى الشيخ « تقريراً بتعيينه موقعاً من المدير » .

§ ٢ – الأحكام المنظمة لوظيفة العمدة والشيخ

أولا : العمدة والشيخ موظفان عموميان :

استقر القضاء الإدارى على أن العمدة والشيخ موظفان عموميان . ومن ذلك حكم المجلس الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٥٢ والذى يقول : « إن العمدة موظف عمومى يقوم بوظيفة إدارية خاضعة لوزارة الداخلية وإن له ما للموظفين من الطعن فى قرارات التعيين والعزل الخاصة بهم فى نطاق المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة (قانون سنة ١٩٤٩) أسوة بباقى الموظفين العموميين ، فالعمد والمشايخ فى مصر موظفون عموميون ، وإن وظائفهم ليست من قبيل

الوظائف النيابية كأعضاء المجالس النيابية والبلدية والإقليمية ومن ثم فلا تماثل بين وظائفهم ووظائف العمد النيابية فى فرنسا[1] » .

وإذا كان العمدة والشيخ موظفين عموميين فإنهما يختلفان كثيراً من عدة نواح عن باقى الموظفين :

١ — فهما لا يتقاضيان مرتباً من خزانة الدولة كسائر الموظفين . وإنما وفقا للمادة ٢٩ ، يعفى العمدة من الضرائب المفروضة على أرضه بقدر عشرة جنيهات ويعفى الشيخ بقدر خمسة جنيهات من الضرائب المذكورة ، ويسرى هذا الاعفاء أثناء قيام العمدة أو الشيخ بوظيفته ، على أنه إذا استقال العمدة أو الشيخ أو فصل من وظيفته لأى سبب كان فى خلال السنة أعيد ربط ما يدفع عنه من الضرائب ابتداء من أول الشهر الذى استقال أو فصل فيه . وقد ألغى الامتياز القديم والذى بمقتضاه كان العمدة أو الشيخ وأولادهم يعفون من الخدمة العسكرية لمنافاته للروح الوطنية واعتبار الدفاع عن الوطن شرفا يتسابق إليه المواطنون .

٢ — ولا يتطلب فى العمدة أو الشيخ نجاحا فى الكشف الطبى ، وإنما يكفى أن يكون قادرا على أداء واجبات وظيفته .

٣ — وليست هناك سن تقاعد معينة خاصة بهما ، بل يشغلان منصبهما

---

(١) مجموعة أحكام المجلس ، السنة السادسة ص ١٠٣٩ .

هذا ويلاحظ أن قضايا العمد باعتبارهم موظفين عموميين قد أصبحت وفقا للقانون الجديد لمجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ من اختصاص المحاكم الإدارية ، لأن اختصاص محكمة القضاء الإدارى فى شئون الموظفين أصبح مقصوراً على « الموظفين الداخلين فى الهيئة من الفئة العالية والضباط » والموظفون الداخلون فى الهيئة من الفئة العالية هم موظفو الكادرين الفنى العالى والادارى .

واعتبارهم موظفين يتفق مع رأى المشرع ، فالمادة ١١ من قانون سنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات نصت على عدم الجمع بين عضوية مجالس المديريات والوظائف العامة وذكرت صراحة أن العمد والمشايخ موظفون عموميون فى حكم تلك المادة . وهذا هو أيضا الحكم الوارد فى المادة ٦ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ الخاص بالمجالس البلدية .

ما داما قادرين على ممارسة اختصاصاتهما. على أنه يجوز فصلهما، كما أن لهما أن يستقيلا كما سنرى فيما بعد.

٤ — ولا ينقل العمدة أو الشيخ من مقر عمله، بل اشترط القانون صراحة أن تربطه بالقرية علاقة معينة.

هذا فضلا عن الشروط الخاصة بالمرشحين لهذا المنصب من حيث الاكتفاء بالإلمام بالقراءة والكتابة، واشتراط نصاب مالى، ومراعاة رغبات أهل القرية فى الاختيار . . . الخ مما ذكرناه تفصيلا فيما سبق.

ثانيا: اختصاصات العمدة أو الشيخ وواجباتهما:

حددتها المواد من ١٩ إلى ٢٣ من القانون على النحو التالى:

مادة ١٩: «عمدة القرية ومشايخها مكلفون بالمحافظة على الأمن فيها، وعليهم فى دائرة القرية مراعاة أحكام القوانين واللوائح واتباع الأوامر التى تبلغ إليهم من جهات الإدارة».

مادة ٢٠: «يجب على كل من العمدة أو الشيخ أن يقيم فى القرية المعين بها، فإذا كانت القرية مكونة من عدة عزب أو كفور أو نجوع، تكون إقامة العمدة فى القرية أو الكفر أو النجع المعتبر مقرا للعمدية ما لم يقرر وزير الداخلية غير ذلك مراعاة لسهولة المواصلات وصالح الأمن».

مادة ٢١: «يجوز للعمدة أو الشيخ أن يحصل على إجازة بإذن سابق من المدير فيما يزيد على الاسبوع وفيما يقل عن ذلك من المأمور».

مادة ٢٢: «إذا منع العمدة أو الشيخ مانع مؤقت من القيام بوظيفته فللمدير أن يندب أحد مشايخ القرية ليقوم بأعماله مؤقتا».

مادة ٢٣: «لا تنقطع واجبات العمدة أو الشيخ الذى يستقيل إلا بعد قبول استقالته من المدير، على أن يبت فيها فى ظرف شهرين من تاريخ

تقديمها إلا إذا كان العمدة أو الشيخ متهما فى جناية أو جنحة أو صدر قرار بإحالته إلا لجنة الشياخات طبقا للمادة ٢٤ من هذا القانون » .

فالاختصاص الأصيل للعمدة والشيخ يتعلق بحفظ الأمن وتنفيذ القوانين واللوائح . وله بجوار ذلك اختصاصات متعددة ومتنوعـــة كتلك المتعلقة بالشئون الصحية ، كالتبليغ عن الوفيات وعن زيادتها غير العادية والأمراض الحيوانية المعدية ... وبالترع والأشغال العامة كالمحافظة على جسور النيل أثناء الفيضان . . . وبالقرعة العسكرية والانتخابات والشئون المالية والضرائب والأموال المقررة والحجوزات ... الخ . فاختصاصاته تكاد تتصل اتصالا وثيقاً بجميع ضروب الحياة الاجتماعية والعمرانية والقانونية فى القرية المصرية . كما أن العمدة من بين رجال الضبطة القضائية .

وتحت إمرة العمدة قوة من الخفراء ، تعمل بأمره ، لتنفيذ تلك المهام المتعددة ، كما يعاونه فى ذلك مشايخ الحصص .

ويلاحظ فى كل ما سبق أن العمدة يتصرف كعضو فى الإدارة المركزية ، وبهذا يختلف اختلافاً بيناً عن نظام العمد فى القانون الفرنسى ، حيث أن الصفة الغالبة فى القانون الفرنسى للعمدة هى الصفة اللامركزية ، أما صلة العمدة فى مصر باللامركزية الإقليمية فقد كانت تنحصر فى مجرد كونه عضواً فى المجلس القروى بحكم منصبه . وسوف نرى أن قانون المجالس البلدية الجديد قد قطع هذه الصلة الواهية .

ويترتب على ذلك نتيجة هامة ، وهى أن الإدارة المركزية هى المسئولة عن أعمال العمدة ، فترفع الدعوى على وزير الداخلية ، بعكس الحال فى فرنسا حيث يختصم المجلس البلدى عن أعمال العمدة ، لأن هـذا الأخير يمارس معظم اختصاصاته باسم ذلك المجلس .

ثالثاً : تأديب العمد والمشايخ :

رأينـا أن العمدة والشيخ موظفان عموميان ، وبالتالى يخضعان للقواعد

العامة التى تحكم تأديب الموظفين العموميين . وتأديب الموظفين العموميين يقوم على أساس أن يرتكب الموظف جريمة تأديبية ، وأن يصدر القرار التأديبى من السلطة المختصة بإصداره قانونا ، متضمناً عقوبة تأديبية مشروعة وبعد استيفاء الإجراءات والضمانات التى وردت بالقانون .

ولم يحدد المشرع ، كما هى العادة ، مفردات الأمور التى تعتبر جريمة تأديبية فيما لو ارتكبها العمدة أو الشيخ ، واكتفت المادة ٢٤ فى فقرتها الثانية بقولها . « ... وإذا قصر العمدة أو الشيخ أو أهمل فى القيام بواجباته أو أتى أمراً يخل بكرامته ... » فتقدير الجريمة التأديبية متروك إذاً للسلطة التأديبية تمارسه تحت رقابة القضاء الإدارى .

أما السلطات التأديبية بالنسبة للعمدة والشيخ فهى المدير ولجنة الشياخات ووزير الداخلية على النحو التالى :—

١ ـ المدير :

١ — يختص بإنذار العمدة أو الشيخ أو بتغريمه فى حدود مائتى قرش ، فإذا ما رأى أن ما ثبت على العمدة أو الشيخ يستوجب جزاء أشد ، أحاله إلى لجنة الشياخات لمحاكمته تأديبياً . فإذا سلك السبيل الأول عن علم وبصيرة بما ارتكبه العمدة أو الشيخ ، استحال عليه قانوناً أن يلجأ إلى الطريق الثانى ، أو كما يقول مجلس الدولة فى حكمه الصادر فى ٢٧ مايو سنة ١٩٥٢ « ... فإذا كانت جميع عناصر الاتهام فيما يتعلق بالتقصير الإدارى أمام المدير واختار تولى معاقبة المتهم بنفسه ، فأوقع عليه الغرامة التى قدرها فى حدود سلطته ولم ير استحقاقه جزاء أشد منها ، فإن المدير يكون قد استنفد سلطاته بالنسبة إلى المتهم بعد أن وقع عليه الغرامة فى بادىء الأمر وأصبح لا يملك إحالته إلى لجنة الشياخات لتوقيع عقوبة أشد من العقوبة التى وقعت فى بادىء الأمر ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه يقوم على إجراءات باطلة وتكون العقوبة

الثانية مكررة ، وفى ذلك ما يبطل القرار المطعون فيـــه من ناحية مخالفة القانون . »[1]

ب ـ وللمدير أن يأمر بوقف العمدة أو الشيخ عن أعمال وظيفته أثناء أى تحقيق ضده ، على ألا تزيد مدة الوقف على شهرين . فإذا أراد إطالة مدة الوقف عن ذلك ، فعليه أن يبعث بتقرير تفصيلي إلى وزير الداخلية، وحينئذ لا تزيد مدة الوقف على ثلاثة أشهر أخرى . فإذا رئى إطالة مدة الوقف أحيل العمدة أو الشيخ إلى لجنة الشياخات لتقرر ما تراه . (مادة ٢٥)

حـ ـــ وللمدير أيضاً أن يصدر قراراً بإحالة العمدة أو الشيخ إلى لجنة الشياخات للنظر فى فصله وذلك فى حالتين : إذا فقد العمدة أو الشيخ شرطاً من الشروط المنصوص عليها فى القـانون . أو إذا أصبح ظاهر العجز عن أداء واجباته .

٢ ـــ لجنة الشياخات : ولها أن تحكم بالإنذار أو بغرامة لا تتجـاوز أربعين جنيهاً أو بالفصل من العمدية أوالشياخة ، ويجوز لها الجمع بين الوقف والغرامة ، ولـكن « ... لايجوز بأية حال أن تزيد العقوبة بالغرامة على الحد الأقصى المحدد لها مهما تعددت التهم المقدمة إلى اللجنة . »

كما أن للجنة فى حالة الحكم بالرفت أن تقرر إبعـــاد إسم المرفوت من كشف المرشحين لمدة أقصاها خمس سنوات . (مادة ٢٤)

هذا وقرارات لجنة الشياخات نهائية فى الأحكام الصادرة بغرامة لا تتجاوز خمسة جنيهات . أما فيما عداها ، فيجب أن ترفع إلى وزارة الداخلية للتصديق عليها . (مادة ٢٧) على أن أحكام القانون من هذه الناحية معيبة وغير منطقية ، لأنها جعلت قرار المدير بالإنذار نهائياً ، فى حين أن قرار الإنذار الصادر من لجنة الشياخات برياسة المدير لا يكون نهائيا إلا بتصديق

---

(١) مجموعة أحكام المجلس ، السنة السادسة ، ص ١٠٨٤ .

وزارة الداخلية !! وهذا ولا شك عيب فى الصياغة .

وأخيراً فقد نصت المـادة ٢٨ على أن تختص لجنة الشياخات بمحاكمة العمد والمشايخ عما يقع منهم مخالفا للوائح الترع والجسور والسكك الزراعية وخفر وحفظ الجسور مدة الفيضان وإبادة الجراد وزراعة الدخان والتمباك ورى الشراقى . وتطبق اللجنة فى هـــذه الحالة العقوبات المنصوص عليها فى اللوائح المذكورة .

ويجب على لجنة الشياخات ، أن تتبع الإجراءات التى نظمتها المواد من ٢٨ إلى ٣٦ من اللائحة التنفيذية ، ومع منح العمدة سائر الضمانات التى يشترطها القانون فى المحاكمات التأديبية والتى خلقها قضاء مجلس الدولة المصرى حماية للموظفين عموما . ويترتب على مخالفة اللجنة لهذه الإجراءات بطلان قرار المحاكمة التأديبية على الأقل إذا ما ثبت أن الإجراءات كانت جوهرية [١] .

٣ — وزير الداخلية :

يملك وزير الداخلية :

١ — التصديق على قرارات لجنة الشياخات . وسلطته فى ذلك تشمل الموافقة على القرار كما هو ، أو تخفيض العقوبة ، أو رفض القرار ، ولـكنه لايملك تعديل القرار بالتشديد .

وقد حكم مجلس الدولة المصرى فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٩ بأنه « ... لايشترط تصديق الوزير شخصياً على القرارات والأحكام التأديبية التى تصدرها لجنة الشياخات ، فقد نصت (المـادة ٢٧ من القانون) على أن هذه القرارت والأحكام تبلغ إلى وزارة الداخلية للنظر فى التصديق عليها ، والتعبير بالوزارة لايتخصص بشخص الوزير، يدل على ذلك أنه فى الأحوال التى يرى

---

(١) راجع هذا الموضوع تفصيليا فى مؤلفنا « القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة » تحت عنوان عيب الشكل فى القرارات الادارية ، حيث ذكرنا بالتفصيل ذلك القواعد القضائية .

فيها أن يصدر التصرف عن شخص الوزير ينص على ذلك صراحة كما هو الشأن فى الحالات المبينة فى المواد ١و٢و١١و١٨و٢٥و٢٦ من القانون [١] ».

والمبدأ الذى يتضمنه هذا الحكم محل نظر ، لأن الوزير هو الرئيس الأعلى فى الوزارة ، وهو الذى يصدر القرارات الخاصة بها إلا إذا نص المشرع على منح هذا الحق لموظف بعينه من موظفى الوزارة كالوكيل الدائم مثلا أو فوض الوزير أحد مرءوسيه فى ممارسة اختصاصه حيث يجيز القانون هذا التفويض . فإذا ماتحدث القانون عن الوزارة فالأولى أن يفسر ذلك على أن المشرع يقصد الوزير حتى يثبت العكس .

على أنه فى هذه الحالة ، يجب أن يصدر قرار الوزير بالتصديق أو الرفض أو التعديل فى خلال أربعة أشهر من تاريخ صدور قرار لجنة الشياخات، وإلا عد القرار نافذاً ؛ أى أن فوات المدة يعد بمثابة تصديق ضمنى .

٢ — وللوزير أيضا إطالة مدة الوقف على النحو الذى ذكرناه .

٣ — وأخيراً فقد خوله المشرع سلطة استثنائية ، إذ تقول المادة ٢٦ « يجوز لوزير الداخلية بصفة استثنائية ، ولأسباب حيوية مقترنة بوقائع تتعلق بصون الأمن العام وصالح الأهالى أن يصدر قراراً بفصل العمدة أو الشيخ إدارياً بعد موافقة لجنة مكونة من وكيل وزارة الداخلية رئيساً وعضوية النائب العام ومستشار الدولة بقسم الرأى للوزارة أو من يقوم مقامهما بعد سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله » . (مادة ٢٦) فهذه السلطة الاستثنائية الخطيرة قيدها المشرع بشروط :

(ا) ألا يلجأ إليها الوزير إلا للأسباب التى ذكرها المشرع صراحة . وإذا كانت عبارة «صالح الأهالى» مرنه بدرجة كبيرة ، فإنه يخفف من ذلك أن الوزير يستعمل سلطته تحت رقابة القضاء الإدارى .

---

(٢) مجموعة أحكام المجلس ، السنة الرابعة ص ٢٠ .

(ب) يجب أن يحصل الوزير على موافقة رأى اللجنة التى نصت عليها المادة . ولم يكتف القانون بتعرف رأى اللجنة ، بل جعل موافقتها ضرورية .

(حـ) ويجب سماع دفاع العمدة أو الشيخ المطلوب فصله .

هذا ويحرم العمدة أو الشيخ المفصول من حق الترشيح للعمدية أو الشياخة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ صدور قرار الفصل . (مادة ٢٦) .

وقرارات التأديب ، سواء صدرت من المدير أو من لجنة الشياخات أو من الوزير هى — كما استقر عليه قضاء مجلس الدولة — قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة متى كانت نهائية . ولما كانت بعض قرارات لجنة الشياخات بحاجة إلى تصديق وزير الداخلية ، فإنه لا يمكن طلب إلغائها قبل مصادقة وزير الداخلية صراحة أو ضمنا (بمرور أربعة شهور كما ذكرنا) .

٣ — § تقدير نظام العمد والمشايخ

أثار نظام العمد (والمشايخ) كما ذكرنا انتقادات عنيفة بين جميع المفكرين فى مصر، لا بين رجال الفقه فحسب . فقد كان العمدة ومايزال خاضعاً خضوعا تاما للسلطة المركزية ، يأتمر بأمرها ، وينفذ مشيئتها ، لأن بقاءه رهين بإرادتها . وللعمدة فى بلده مركز خاص ، فهو ليس كسائر الموظفين الذين يؤدون عملهم فى أى مكان تريده الحكومة ، بل إنه يعمل فى بلده ، ووسط عشيرته وأصدقائه ، وبالتالى يكون له على بلده نفوذ معنوى لاحد له ، بجوار سلطاته الحكومية . بل لقد لمسنا فى العمل أنه كثيرا مايستند إلى النفوذ الأول فى تنفيذ مآرب الحكومة أكثر من استناده إلى النفوذ الثانى .

وقد لمس المحتل هذه الحقيقة من أول الأمر ، فاتخذ من عمد البلاد أداة لمد النفوذ البريطانى إلى أعماق الريف ، لدرجة أنه حينما أريد إصلاح نظام

العمد فى سنة ١٩٢٧ وتقدمت الحكومة بمشروعها فى ذلك ، تدخلت انجلترا وحدثت أزمة . كما نلمس أثر الاحتلال فى اعفاء العمد والمشايخ وأولادهم من الخدمة العسكرية وأشغال العونة مما ادى إلى انعدام روح العسكرية بينهم على مر الزمن .

فلما أقبلت الحياة النيابية فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ، اقتدت الحكومات الحزبية بممثلى الاحتلال ، وأصبح العمد أداة الوزارة القائمة فى كسب أصوات الناخبين ، وأضحى مصيرهم معلقاً بإرادة الأحزاب يتبعونها فى تقلباتها .

وقد ساعدت العيوب الداخلية فى النظام على فساد الحال : فالعمدية للأسباب السابقة ، ولاختصاصات العمدة الواسعة ، قد غدت مطمح العائلات قبل أن تكون مجالا للتنافس بين الأفراد ، وأصبح من أكبر الفخر فى الريف أن ينتمى الريفى إلى أسرة العمدة أو يتصل بها بصلة المصاهرة . ولما كانت العمدية لمدى الحياة ، فلم يكن أمام الطامح فيها إلا أن يلجأ إلى الوسائل غير المشروعة لزحزحة العمدة عن منصبه ، إما بقتله ، وإما باختلاق الأسباب التى يقدر الريفيون بتفكيرهم الساذج أنها تؤدى بالإدارة إلى « خلع » العمدة : ومن بين تلك الأسباب الإخلال بالأمن ، كقطع المواصلات ، أو إشعال الحرائق ، أو اتلاف المزروعات .... الخ مما يظهر العمدة بمظهر العاجز عن حفظ الأمن وهو أول واجباته كما ذكرنا . ومن الطبيعى أن تحاول أسرة العمدة أن تثأر من خصومها ، وقد يشايعها أنصارها ، فتشتعل الفتنة ، وتتوالد الثارات ... الخ .

ولهذا فقد طالب الكثيرون بإلغاء النظام كلية ، لأنه بناء مهدم لايجدى فيه الترميم ، وأنه من مخلفات الاحتلال والملكية ، وسبب الشحناء فى الريف ، ومن ثم فمن الأفضل إلغاؤه ، مع تعميم نقط البوليس والتدقيق فى اختيار من يرأسونها ، ومع جواز أن يكون لأكثر من قرية نقطة بوليس واحدة .

وذهب رأى ثان إلى استبقاء نظام العمد مع العمل على إصلاحه ، بتوقيته وتعديل نظام الانتخاب ، والغائه فى عواصم المديريات والمحافظات والبنادر ، إذ أن فى وجود مقر الهيئة المركزية ما يغنى عن وجود العمدة ، وأخيرا بربط هذا النظام بالمجالس « القروية[1] » .

ونحن أميل إلى الإبقاء على نظام العمد : فمعظم العيوب التى ذكرناها ، وهى حقيقية ، مردها إلى أسباب خارجة عن النظام يمكن تلافيها . أما منصب العمدة فى ذاته فهو منصب ضرورى فى القرية ، وضرورته اجتماعية قبل كل شىء . ولو حاولنا أن نرد العيوب إلى أسبابها ، لوجدنا أن الشكوى ترجع إلى ما يلى :

١ — اخضاع العمدة إخضاعا تاما للسلطة المركزية : فهذا الإخضاع هو المسئول عن تنفيذ العمد لمآرب الهيئات الحاكمة ، وتلونهم بلون الحكومات المختلفة .

٢ — بقاء العمدة طول حياته فى منصبه ، يعدم الأمل لدى منافسيه ومنافسى أسرته فى شرف شغل هذا المنصب ، ويلجئهم إلى ارتكاب الجرائم .

٣ — سلطات العمدة الواسعة التى لا يشاركه ممثلو القرية فى ممارستها ، من الأسباب التى تدفعه إلى التعسف والاستبداد لاسيما إذا كانت القرية نائية ، وكانت أسرته قوية .

٤ — عدم ربط مرتب مجزى ، قد يدفع العمدة إلى التكسب من طرق مشوبة إذا لم يكن على درجة معقولة من الثراء ، أو يجعله لا يتفرغ كلية لمهام منصبه .

---

(١) كان العمدة عضواً بحكم مركزه فى المجلس القروى وفقا لقانون المجالس البلدية والقروية القديم . ولكن القانون الجديد قد أهمله كلية فى تشكيل المجلس البلدى ، بل ونص صراحة على عدم جواز الجمع بين العضوية ووظيفة العمدة أو الشيخ كما سنرى .

ولهذا فيجب أن يدور الإصلاح حول الأسس السابقة : وعندنا أنه من الواجب أن ينتخب العمدة أعضاء المجلس البلدى ، فيكون العمدة أولا وقبل كل شىء كبير القرية ، وأن يحدد اختصاصه بصورة واضحة مع تخفيفه، بشرط أن يتصرف تحت إشراف المجلس البلدى ووصاية الحكومة المركزية لارياستها ، حتى يكون له شىء من الاستقلال ، ويجب أن توقت مدة العمدية بمدة المجلس البلدى مع جواز إعادة انتخاب العمدة ، ويجب أن يربط له مرتب معقول مع النص على تفرغه لمهام منصبه . وياحبذا لو رفعت سن العمدة إلى الثلاثين مثلا مع اشتراط درجة علمية معينة .

إن الذين ينادون بإلغاء هـذا المنصب يغفلون علاقة العمدة بالقرية فى بلد زراعى : فالقرية الزراعية تتكون من « عائلات » تخضع لكبيرها راضية أكثر مما تخضع « لموظف » حكومى مكرهة . ويجب فيمن يتولى أمرها أن يكون منها ، يحس بإحساسها ، ويعرف قدر كل فرد فيها مهما كان مظهره ... وإذا ذكرت مساوىء العمدية فيجب أيضاً أن تذكر محاسنها، وهى عادة تمر بلا ملاحظة؛ فالعمدة بنفوذه الروحى كما ذكرنا كثيراً ماوفق بين الأسر ، وحل مشاكل ، وحال دون رفع قضايا ، وحفظ هيبة قريته ... إلخ ولهذا فيجب أن نستفيد من هذه الحقيقة .

الفصل الثانى

الإدارة اللامركزية فى مصر

رأينا أن اللامركزية الإدارية تقوم على أركان ثلاثة هى الاعتراف بوجود مصالح محليـــة أو خاصة متميزه عن المصالح القومية ، وأن يعهد بالاشراف على تلك المصالح إلى هيئات منتخبة،وأن تستقل الهيئات اللامركزية فى ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية .

وقد ورد بتحديد هـــذه الأسس المادتان ١٣٢ و ١٣٣ من دستور سنة ١٩٢٣[1] على النحو التالى :

المادة ١٣٢ : « تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون » .

وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .

ويعين القانون حدود اختصاصها »

المادة ١٣٣ : « ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ، ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

أولا : اختيار أعضاء هـذه المجالس بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

ثانياً : اختصاص هـذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة ، وهذا مع عدم الإخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

---

(١) الفصل الخامس من ذلك الدستور بعنوان « مجالس المديريات والمجالس البلدية » .

ثالثاً : نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعاً : علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

خامساً : تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال مايقع من ذلك . »

وعلى هدى هذه الأسس وضعت التشريعات التى تحكم هذا الموضوع .

وقد كان هذا الموضوع من بين الموضوعات التى حظيت باهتمام خاص فى لجنة مشروع الدستور الجديد ، فألفت لجنة خاصة لدراسته ، ووضعت المواد التى وردت فى مشروع الدستور الجديد ، فى باب « هيئات الحكم المحلى » وقد فاضلت اللجنة بين اتجاهين : الأول الاقتصار على المبادىء الأساسية التى تحكم اللامركزية على نحو مافعل دستور سنة ١٩٢٣ مع ترك التفاصيل للتشريع العادى . والثاني يقوم على تضمين الدستور بعض المبادىء التفصيلية فى هذا الخصوص ، كما تفعل بعض الدساتير الحديثة . وقد رجحت اللجنة هذا الاتجاه الأخير ، على أساس أن مصر ، فى حالتها الراهنة ، بحاجة إلى تنظيم الحكم المحلى فى صلب الدستور حتى لايسىء المشرع حريته فيما بعد . ومن ثم فقد ورد فى مشروع الدستور خمس عشرة مادة بهذا الخصوص تناولت أحكام مجالس المديريات ، والمجالس البلدية ، من حيث التشكيل والاختصاصات ونظام سير العمل ، والأحكام المشتركة بين النوعين .

واللامركزية الادارية ، هى إما لامركزية مصلحية (أو مرفقية) وقد درسنا أحكامها عند تعرضنا لطرق إدارة المرافق العامة . (الإدارة بطريق المؤسسة العامة) .

وإما لامركزية إقليمية : وتشمل مجالس المديريات والمجالس البلدية ، وهى التى نتناولها بالتفصيل .

المبحث الأول

مجالس المديريات

تمهيـــد

عاصر إنشاء مجالس المديريات فى مصر الاحتلال ! فقد عرفت مصر مجالس المديريات لأول مرة بمقتضى القانون النظامى الذى أصدره المحتل فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ليحل محل الدستور الشعبي . وقد ذكرنا أن مجالس المديريات تلك ، وإن كانت منتخبة ، فإنها كانت فى الواقع فرعا للحكومة المركزية ، لأنها لم تتمتع بشخصية مستقلة ، وكانت اختصاصاتها استشارية .

ثم صدر فى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ القانون رقم ٢٢ ، الذى اعترف لمجالس المديريات بالشخصية المعنوية ، ومنحها بعض الاختصاصات ، فولد بذلك نظام اللامركزية الإقليمية لأول مرة فى مصر .

وقد أعاد القانون النظامى رقم ٢٩ الصادر فى أول يوليو سنة ١٩١٣ أحكام قانون سنة ١٩٠٩ ، كما صدر فى نفس التاريخ القانون رقم ٣٠ متضمنا قواعد انتخاب أعضاء مجالس المديريات .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور ، وتضمن الأسس العامة لنظام اللامركزية الإدارية فى مادتيه اللتين سبق أن أوردنا نصهما ، وكان قد سبق تعطيل الحياة النيابية بمناسبة إعلان الحرب العالمية الأولى . وبالرغم من صدور الدستور ، والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ الخاص بانتخاب أعضاء البرلمان ، فقد بقى نظام مجالس المديريات معطلا حتى يوضع لها نظام انتخابى جديد .

واليوم يخضع نظام مجالس المديريات للقانون رقم ٢٤ الصادر فى ١٠ يونية سنة ١٩٣٤ بوضع نظام مجالس المديريات ، والقانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

وقد عدل التشريع السابق بطريق مباشر وغير مباشر مما سنعرض له فيما بعد.

والمديريات هى أهم الأقسام الإدارية فى مصر. وتنشأ المديرية وتلغى بقانون. والمديرية كما ذكرنا شخص معنوى مستقل عن الدولة، يمثله ويعبر عن إرادته مجلس المديرية.

وفيما يلى نعرض لتشكيل مجالس المديريات، ثم لاختصاصاتها، وأخيرا لمواردها المالية.

الفرع الأول

تشكيل مجالس المديريات

أخذ المشرع فى هذا التشكيل بقاعد الجمع بين العناصر المنتخبة والعناصر المعينة. وقد رأينا أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أجاز التعيين على سبيل الاستثناء المحض لمجافاته لأسس اللامركزية كما ذكرنا. ولهذا نصت المادة الثانية من قانون سنة ١٩٣٤ على ما يلى:

« يؤلف مجلس المديرية من:

(ا) أعضاء ينتخبون طبقا لأحكام قانون أعضاء مجالس المديريات رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦.

(ب) وأعضاء يمثلون كلا من وزارات المالية والزراعة «والصحة العمومية» «والتربية والتعليم» والأشغال العمومية والمواصلات، معينين بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء.

ويكون المدير رئيساً لمجلس المديرية وممثلا له. فإن غاب أو منعه عن العمل مانع ناب عنه وكيل المديرية».

وفيما يلى نعرض لأحكام الأعضاء المعينين، ثم لأحكام الأعضاء المنتخبين.

١ — § الأعضاء المعينون

والأعضاء المعينون يشغلون مراكزهم داخل المجلس بحكم وظائفهم ، ويعينون بقرار من مجلس الوزراء وهم : —

١ — المدير باعتباره رئيسا لمجلس المديرية . فإذا غاب أو منعه مانع ناب عنه وكيل المديرية .

ولقد كانت رياسة المدير - باعتباره موظفاً حكومياً - لمجلس المديرية الذى يجب أن يشكل أساسا من عناصر منتخبة ، موضع انتقاد الفقهاء . ولا نشك فى سلامة هذا الانتقاد ، لأن المدير لابد وأن يخضع لتوجيهات الحكومة المركزية ، فى حين أن المطلوب هو استقلال تلك المجالس بمباشرة اختصاصها. وهذا لا يمكن أن يتم على وجه كامل إلا إذا كان رئيسها منتخباً . وهو ما أخذت به لجنة مشروع الدستور الجديد .

٢ — ستة أعضاء يمثلون وزارات المالية والاقتصاد والزراعة والصحة والتربية والتعليم والأشغال والمواصلات . ولما كان الأصل فى تكوين مجالس المديريات هو الانتخاب وأن التعيين هو طريقة استثنائية ، فقد عمل المشرع على ترجيح جانب الأعضاء المنتخبين ، فنص على أن الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم لا يكون لهم صوت معدود إلا فى المسائل المتعلقة بالوزارة التى يمثلونها ، وللوزارات الست المذكورة أن تنتدب أكثر من عضو لحضور مجلس المديرية . ولكن حتى فى هذه الحالة لا يكون لممثليها أيضاً إلا صوت واحد فى الأمور التى تخصها . (مادة ٣٣ فقرة أولى)

٣ — المندوبون : للوزارات غير الممثلة فى المجلس أن تعين مندوباً أو أكثر عند النظر فى أمر يتعلق بها ، «وهؤلاء المندوبون يشتركون فى المداولات ولكن لا يكون لهم رأى معدود .»

حكمة التعيين : يبرر تعيين أعضاء موظفين فى مجالس المديريات (والمجالس

البلدية كما سنرى) باعتبارات كثيرة منها ، إفادة المجلس من خبرة هؤلاء الأعضاء ، وتمكين الإدارة من مراقبة تلك المجالس فى أداء وظيفتها ، كما أن مبدأ التعيين كان يتفق مع تعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ ، ويكفل فى نفس الوقت بعض الاستقرار نظراً لجواز تغير الأعضاء المنتخبين .

ولا شك فى سلامة تلك الاعتبارات ، لاسيما إذا راعينا أن الحكومة ليس لها فى المجلس إلا صوتين : هما صوت الرئيس ، والعضو الذى يمثل الوزارة التى يتعلق بها الأمر موضوع التصويت .

ولهذا فإننا نوافق على بقاء العنصر المعين ، بشرط أن تكون الرياسة لأحد الأعضاء المنتخبين باستمرار .

٢ — § الأعضاء المنتخبون

هؤلاء الأعضاء هم الأصل كما ذكرنا ، وقد نصت المادة الأولى من قانون ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦ (رقم ٦٨) الخاص بانتخاب أعضاء مجالس المديريات على أن « ينتخب عضوان لمجلس المديرية عن كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس النواب ، وتكون مدة العضوية خمس سنوات » . فعدد الأعضاء المنتخبين إذاً ليس واحداً بالنسبة لجميع المديريات كما هو الشأن بالنسبة للأعضاء المعينين ، وإنما يختلف باختلاف عدد دوائر مجلس النواب التى تتكون منها المديرية[1] .

وفيما يلى نعرض للأحكام القانونية للأعضاء المنتخبين .

---

(١) فضل بعض الفقهاء أن يقوم التمثيل فى مجالس المديريات على أساس المراكز ، كما كان الحال من قبل ، لأن ربط التمثيل بالدوائر الانتخابية ترتب عليه أن يلم اعضاء بعض المجالس قرابة السبعين عضوا مع اطراد الزيادة تبعا لزيادة عدد السكان . الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٢٨.

أولا : ناخبو أعضاء مجالس المديريات :

تقضى المادة الثانية من قانون سنة ١٩٣٦ بأن « انتخاب أعضاء مجالس المديريات يقوم به الناخبون الذين لهم حق انتخاب أعضاء مجلس النواب طبقاً للقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ » . ومعنى هذا أن المشرع لايشترط فى ناخبي أعضاء مجلس المديرية شروطاً تتعلق بالنصاب المالى أو التعليم ، بل يأخذبمبدأ الاقتراع العام،وقدأخذمشروع الدستورالجديدبهذا المبدأ أيضاً[١] .

ثانياً: شروط العضوية :

وردت هذه الشروط فى المادة الثالثةمن قانون سنة١٩٣٦ على النحو التالى:

يشترط فى عضو مجلس المديرية :

أولا : « أن تكون سنه ٣٠ سنة ميلادية على الأقل » . وذلك قياساً على سن عضو مجلس النواب .

ثانياً : «أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب فى المديريةوأن يكون مقيما فى المركز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها » . وشرط الإقامة هنا مفهوم ، لأن المهمة الأولى لعضو مجلس المديرية هى العناية بالمرافق المحلية ، وهو لن يحيط بها كما يجب إلا إذا كان مقيما فى الإقليم ، بعكس عضو مجلس النواب الذى يفترض فيـــه تمثيل الأمة كلها .

ثالثاً : « أن يكون محسناً للقراءة والكتابة » .

---

(١) ينتقد بعض الفقهاء هذا المسلك ، ويرون أن مهمة مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية هى مهمة محلية ، غير سياسية ، وبالتالى يجب أن يكون لها ناخبون مستقلون ، ومن ثم اشترطوا قدراً معينا من اليسار فى هؤلاء الناخبين (الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧) .

ولـكننا نرى أن مجلس المديرية هو برلمان صغير ، ويجب أن يرتبط بمجلس النواب ، حتى يكون بمثابة تجربة يمر بها الناخب والمرشح ليتمرن على الأمور المحلية ، ثم بالنسبة للمسائل القومية .

رابعا : « أن يكون مالكا فى المديرية التى يرشح نفسه فى إحدى دوائرها الانتخابية لأطيان مفروض عليها ضريبة عقارية للحكومة قدرها ٣٠ جنيها مصريا على الأقل .

« ويحسب من الضريبة مايدفع من الأموال على حصة المرشح فى العقارات الموقوفة » (مع مراعاة حل الوقف) ولا تدخل الرسوم الإضافية التى تحصل لمجالس المديريات أو لأية هيئة أخرى فى حساب الثلاثين جنيها المذكورة فى الفقرة السابقة .

وبالنسبة للعضو المنتخب عن دائرة مكونة كلها من عاصمة مديرية تعتبر عوائد المبانى التى تحصل للحكومة ضمن الضريبة المشترطة .

وينقص الحد الأدنى للضريبة إلى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مديرية أسوان . أما من ينتخب عن دائرة الدر[1] فيعفى من شرط الضريبة .

وينقص الحد الأدنى للضريبة على كل حال إلى الثلث بالنسبة لمن كان حائزاً لدبلوم من إحدى الكليات أو المدارس العالية .

والفكرة العامة التى يبررون بها شرط النصاب المالى فى المرشح لعضوية مجلس المديرية أن مهمة ذلك العضو بعيدة عن الأمور السياسية وقائمة على المصالح الحقيقية ، وأن الملاك هم الذين يهتمون ويحيطون بتلك المصالح . والواقع أنه ، كما لاحظ البعض ، قد يكون غير الملاك أكثر استجابة لحاجة سكان الإقليم من الأغنياء ، لأن الأغنياء قد يكون لهم من مواردهم الخاصة مايغنيهم عن الخدمات العامة ، بعكس الفقراء الذين يعولون كلية على تلك الخدمات[2] . ولهذا فإننا نرى أن شرط النصاب لا ينسجم مع اعتبار مجالس

---

(١) أصبح هذا المركز يسمى مركز عنيبة بقرار وزير الداخلية الصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٩٤٢ .

(٢) من هذا الرأى الدكتور توفيق شحاتة ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ .

المديريات بمثابة مدرسة لأعضاء مجلس النواب ، الذين يقوم انتخابهم على مبدأ الاقتراع العام .

على أن لجنة تنظيم الإدارة اللامركزية قد احتفظت بمبدأ النصاب المالى، وإن كانت قد خففت منه ،فاستبدلت بالضريبة العقارية ، ضريبة عامة أيا كان مصدرها ، لا تقل عن ثلاثين جنيها مصريا فى السنة ، أو أن يكون المرشح مستحقا لمعاش شهرى من خزانة الدولة لا يقل عن المبلغ السابق، كما أجازت أن يكون النصاب متجمعا من أكثر من مورد ، واقترحت إعفاء حملة الشهادات العالية من شرط النصاب .

خامسا : « ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة . »

سادسا : « أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية وقت الترشيح مبلغ خمسين جنيها مصريا تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ إلى النصف لمن يرشح نفسه عن دائرة الدر (عنيبة) مديرية أسوان » .

وقد اقترحت لجنة تنظيم الادارة اللامركزية إنقاص مبلغ التأمين من خمسين جنيها إلى ثلاثين جنيها .

هذه هى الشروط التى أوردتها المادة الثالثة من قانون سنة ١٩٣٦ . على أن المادة الرابعة من القانون قد أحالت إلى قانون الانتخاب حيث تقول : « فيما عدا ما هو مذكور فى المادة السابقة (مادة ٣) تطبق أحكام الباب الثانى من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب وما يدخل عليها من التعديلات على انتخاب أعضاء مجالس المديريات . . . » .

ثالثا : الطعن فى انتخاب أعضاء مجالس المديريات :

(١) المحكمة المختصة بنظر الطعن : حتى إنشاء مجلس الدولة المصرى فى سنة ١٩٤٦ ، كانت تختص بهذه الطعون المحكمة الابتدائية الواقع بدائرتها مجلس المديرية ، وتفصل المحكمة فى هـذه الطعون بطريقة الاستعجال . ويكون حكمها غير قابل للمعارضة ولا للاستئناف .

فلما أنشىء مجلس الدولة المصرى سنة ١٩٤٦ ، نقل هـذا الاختصاص إلى مجلس الدولة . وما زال يمارسه حتى اليوم ، إذ تنص المادة الثامنة من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٦٥٥ (فى شأن تنظيم مجلس الدولة) على أنه : « يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى دون غيره بالفصـل فى المسائل الآتية ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة :

أولا : الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية[١] » .

وقد بررت المذكرة الايضاحية نقل الاختصاص فى هـذه الحالة إلى مجلس الدولة بأن محكمة القضـاء الإدارى بحكم تشكيلها ونظامها أقدر من غيرها على الفصل فى تلك الطعون . ولاشك فى سلامة هذا الاعتبار ، نظراً لأن أحكام الانتخاب أكثر ارتباطا بالقانون العام منها بالقانون الخاص ، والمحاكم الإدارية أكثر إدراكا لمبادىء القانون العام ولـكن يشوب هذا الاعتبار بعد محكمة القضاء الإدارى عن المتقاضين فى غير العاصمة ، ويجب تلافى ذلك بإنشاء محاكم إدارية فى الأقاليم ومنحها الاختصاص بنظر هذه الطعون .

وقد جرى قضاء مجلس الدولة المصرى على أن الطعـــون الانتخابية لاتندرج فى قضاء الإلغاء[٢] . وقد ترتب على ذلك عـدم سريان المواعيد والإجراءات المتعلقـة بدعوى الإلغاء على الطعون الانتخابية ، بل بقيت

---

(١) تقابل حرفيا المادة ٤ من قانون سنه ١٩٤٦ والمادة ٣ من قانون سنة ١٩٤٩ .

(٢) راجع فى التفاصيل ، مؤلفنا « القضاء الادارى ورقابته لأعمال الادارة » طبعة سنة ١٩٥٥ ص ٩٧ ومابعدها .

النصوص القديمة التى كانت مطبقة أمام المحاكم الابتدائية سارية أمام محكمة القضاء الإدارى ، وعلى ذلك تتبع بالنسبة للطعون الخاصة بانتخابات مجالس المديريات المواد ٦ و ٧ و ٨ من القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ ، المعدل بالقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٤٨ ، إلا مايتعارض مع تشكيل محكمة القضاء الإدارى . ويحمد لهذا القضاء أنه أحاط تلك الطعون برعاية خاصة ، فأعفاها من توقيع عريضة الدعوى بواسطة محامى ، ومن دفع رسوم دعوى الإلغاء ... الخ . لأن تلك الإجراءات لا تتفق مع طبيعة الطعون الانتخابية وما يجب أن تحاط به من رعاية تضمن سرعة الفصل فيها ، لاتصالها الوثيق بالمصلحة العامة ، لأن تأخير الفصل فيها قد يضع الأمور العامة بين يدى « من لا يصلحون لها أو من شاب ماضيهم وحاضرهم إجرام أو غير ذلك مما قد يكون له أثر فى تلك الشئون[1] .

٢ — اجراءات الطعن : هذه الإجراءات تكاد تكون واحدة فيما يتعلق بانتخابات أعضاء مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية وتنحصر فيما يلى :

أن يقدم الطعن من الناخب أو المرشح إلى المدير مشتملا على الأسباب التى يبنى عليها طلب إبطال الانتخاب ، ويجب أن يكون توقيع الطاعن مصدقا عليه من المحكمة المختصة ، وفى خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

وعلى المدير أن يرسل أوراق الطعن إلى سكرتيرية محكمة القضاء الإدارى فى خلال الثمانية أيام التالية لتقديم الطلب[2] . وتفصل محكمة القضاء الإدارى فى الطلب بلا رسوم .

---

(١) حكم المجلس الصادر فى ١٢ نوفبر سنة ١٩٤٦ مجموعة محمود عمر ، سنة ١٩٤٨ ص ٥١٠ .

(٢) إذا لم يحترم المدير هذا الميعاد فلا يترتب على ذلك بطلان ، لأن هذا الميعاد ليس من المواعيد التى يؤدى مخالفتها إلى البطلان ، ولهذا فان مشروع الدستور الجديد رأى تقديم الطلب مباشرة إلى سكرتيرية محكمة القضاء الادارى دون حاجة إلى تقديمه إلى المدير .

ولوزير الداخلية أيضا أن يطلب إبطال الانتخاب بطلب يرسله إلى سكرتارية محكمة القضاء الإدارى مشتملا على الأسباب التى يبنى عليها الطلب، وذلك فى خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

رابعا : إسقاط العضوية والطعن فيه :

وفقا للمادة ٢٣ من قانون سنة ١٩٣٦ (معدلة بالقانون رقم ٤٥ الصادر فى ١١ أبريل سنة ١٩٤٨) « إذا وجد أحد الأعضاء فى حالة من أحوال عدم الأهليه المنصوص عليها فى المادتين الرابعة والخامسه من قانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٥ ، سواء أعرضت له أثناء عضويته أم لم تعلم إلا بعد انتخابه تسقط عنه عضويته .

« وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة فى العضو ، ويكون السقوط فى الأحوال السالفة بقرار من وزير الداخلية » .

فإسقاط العضوية بسبب عدم الصلاحية السابق أو اللاحق إنما يكون بقرار من وزير الداخلية ، فليس من اختصاص محكمة القضاء الإدارى أن تزيل صفة العضوية عن عضو ثبتت له هذه الصفة .

ولكن محكمة القضاء الإدارى أعلنت اختصاصها بفحص الطعون المقدمة فى قرار إسقاط العضوية على أساس أن الطعن هو طعن انتخابى ، لا دعوى إلغاء عادية ، لأن إسقاط العضوية « حسبما استقر عليه قضاء هذه المحكمة هو نوع من عملية الانتخاب يتولد عنها ، ويرتبط بها ارتباطاً مباشراً باعتباره خاصاً بأهلية العضو أو صلاحيته ، والفرع يتبع الأصل حكما . . . »[1] ولقد كان هذا التخريج منتقداً ، لأن إسقاط العضوية فى حقيقته هو قرار مستقل عن عملية الانتخاب ولاحق لها ، ولكن المشرع تبنى تخريج المحكمة بنص صريح استحدثه القانون رقم ٤٥ لسنه ١٩٤٨ بتعديل المادة ١٣ من قانون سنة ١٩٣٦ بحيث

---

(١) حكم المجلس الصادر فى ٢٨ يناير سنة ١٩٤٧ مجموعة عمر ، س ٥٣٤ .

صار نصها : « ويجوز للعضو أن يطعن فى هذا القرار أمام محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة بعريضة يقدمها إلى سكرتيرية المحكمة المذكورة فى خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلانه بقرار الوزير . ولا يقف الطعن تنفيذ القرار متى كان مبنيا على حكم نهائى . . . »

وهكذا لم يعد هذا الموضوع يحتمل الاجتهاد .

خامسا : حقوق الأعضاء وواجباتهم :

١ – مدة العضوية بالنسبة للعضو المنتخب هى خمس سنوات ، يجدد بعدها المجلس تجديداً كليا ، (بالنسبة للأعضاء المنتخبين) وتنتهى العضوية بانتهاء الأجل المحدد لها ، وقد تنتهى قبل ذلك لأسباب عارضة مما يلى :

(ا) الوفاة : وحينئذ يحل العضو الجديد محل العضو المتوفى ويكمل باقى مدته .

(ب) الاستقالة : وتقدم إلى رئيس المجلس ولاتعتبر نهائية إلا « من وقت تقرير المجلس قبولها » (مادة ١٤ من قانون سنة ١٩٣٦) .

(حـ) الاستقالة الاعتبارية : وفقا للمادة ٥٦ من قانون سنة ١٩٣٤ « لمجلس المديرية أن يعتبر مستقيلا كل عضو منتخب تخلف عن الحضور ثلاثة أدوار عادية متوالية بدون عذر مقبول . ولا يصدر القرار إلا بعد أن يسمع المجلس أقوال العضو أو بعد اثبات غيابه عن الجلسة التى تنعقد فى ميعاد لا يقل عن خمسة عشر يوما من تاريخ إخطار صاحب الشأن بها » .

(ى) إسقاط العضوية : ويكون ذلك بقرار من وزير الداخلية إذا فقد العضو شرطا من شروط العضوية بعد الانتخاب أو كان فاقده قبل الانتخاب وعرف ذلك بعد الانتخاب وقد أشرنا إليه فيما سبق . كما تسقط العضوية لارتكاب العضو عملا من الأعمال التى حرمها القانون والتى سنشير إليها فيما بعد .

(هـ) العزل : ووفقا للمادة ٧٠ من قانون سنة ١٩٣٤ « لايجوز عزل أحد أعضاء مجالس المديريات المنتخبين إلا بمرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء إثر قرار يصدر من مجلس المديرية بأغلبية ثلثى الأعضاء » .

كما أنه ، وفقا للمادة السابقة ، « يجوز وقف العضو المعروض أمره على المجلس بقرار من وزير الداخلية وذلك إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه » . والملاحظ أن الوقف إذا استطال كان بمثابة عزل مقنع .

(و) وأخيراً فإن حل المجلس قبل ميعاده ينهى العضوية بالنسبة لجميع أعضائه المنتخبين .

٢ — والأصل أن العضوية فى مجالس المديريات مجانية « ولا يجوز أن يتناول العضو من المجلس أى أجر أو مكافأة على عمل يؤديه للمجلس فى حدود العضوية » على أنه « يجوز أن يسترد الاعضاء المنتخبون نفقات انتقالهم من محل إقامتهم إلى مقر المجلس لحضور جلساته أو جلسات لجانه أو إلى الجهات التى يكلفون بأداء عمل فيها » (مادة ٥٤ من قانون سنة ١٩١٣٤) .

٣ — ولما كان الأصل فى تكوين مجالس المديريات هو الانتخاب ، فقد ميز المشرع الاعضاء المنتخبين ، فهم الذين يكونون الأغلبية الساحقة فى المجلس ، ولهم صوت معدود فى جميع المداولات ، ولنصف الأعضاء المنتخبين الحق فى طلب دعوة المجلس إلى دور انعقاد خاص (بجوار دور الاجتماع العادى) ولربعهم طلب عقد الاجتماع بهيئة سرية على خلاف الأصل ولاتكون مداولات المجلس قانونية إلا إذا حضرها أكثر من نصف عدد الأعضاء المنتخبين .

وإذا كان المشرع قد جعل الرياسة للمدير ، وعند غيابه لوكيل المديرية ، فإن المادة ٣٧ من قانون سنة ١٩٣٤ قد نصت على أنه إذا تكامل العدد القانونى ، ومضت نصف ساعة ولم يحضر الرئيس ، جاز انعقاد المجلس تحت

رياسة أكبر الأعضاء سناً ، وإن كان العمل قد أثبت أن الأعضاء المنتخبين لا يستعملون هذا الحق غالبا [١] .

هذا ولكل عضو أن يوجه إلى الرئيس أسئلة فى المسائل التى من اختصاص المجلس « وعليه أن يكتب السؤال فى عبارة واضحة موجزة ، ويقدمه إلى الرئيس ، وهذا يدرجه فى جدول أعمال المجلس ، ويجوز للرئيس أن يؤجل الجواب على السؤال إلى دور الاجتماع التالى » (مادة ٥٠)

٤ — ولكى ينأى المشرع بأعضاء المجلس عن الشبهات ، وتكون تصرفاتهم لوجه المصلحة العامة وحدها ، فرض عليهم واجبات محددة على النحو التالى :ـ

(ا) « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يشترك ، سواء فى جلسات المجلس أم فى لجانه ، فى مداولة له فيها مصالح ، سواء أكان عن نفسه شخصياً أم بصفته وصياً أو قيماً أو وكيلا . » (مادة ٥١)

(ب) « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يقوم بالذات أم بالواسطة بعمل أو مقاولة أو مناقصة أو توريد أى كان لحساب المجلس ، ولا أن يدخل طرفاً معه فى بيع أو إيجارة .

على أنه يجوز للمجلس عند الضرورة أن يشترى أو يستأجر من أحد أعضائه قطعة أرض أو بناء لعمل من الأعمال العامة التى يتولاها ، ولا يكون قرار المجلس فى هذا قاطعاً إلا بعد اعتماده من وزير الداخلية . » (مادة ٥٢) .

(حـ) « لا يجوز لعضو مجلس المديرية أن يشتغل فى قضية ضد المجلس بصفته محاميا أو متنازلا له عن الحقوق المتنازع فيها » (مادة ٥٣) .

« ويسقط من العضوية كل عضو مجلس مديرية يخالف أحكام المواد ٥١ و٥٢ و٥٣ » (مادة ٥٧) .

---

(١) الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٢١ حيث يقول : « على أن العمل قد أثبت أن أعضاء المجلس يتذرعون عادة بالصبر الطويل مهما طال تأخر الرئيس حتى يحضر ، وذلك إن لم تؤجل الجلسة إداريا لموعد آخر ... وقد أثار ذلك بحق اعتراض وزارة الداخلية . »

(ى) « إذا غاب العضو المنتخب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث مرات فى السنة عن جلسات المجلس فللمجلس أن يقرر تعليق إعلان يذكر فيه اسمه باعتباره غائبا بلا أجازة فى مقر المركز الذى ينوب عنه.

ويسرى حكم هذه المادة على العضو الذى يتغيب بدون عذر مقبول عن جلسات اللجنة التى هو عضو فيها ثلاث مرات متتالية أو يغيب عشر مرات غير متوالية ولو بعذر » (مادة ٥٥).

هذا فضلا عن جواز اعتباره مستقيلا إذا تخلف ثلاثة أدوار عادية متوالية بغير عذر مقبول كما رأينا.

هـ — وأخيراً فقد حرم المشرع على عضو مجلس المديرية أن يجمع بين عضوية المجلس وأعمال أخرى:

فلا يجوز أن يكون عضواً فى أكثر من مجلس واحد ولا أن يمثل أكثر من دائرة واحدة ولا أن يجمع بين عضوية المجلس وعضوية المجالس البلدية أو لجنة الشياخات حتى تتاح فرصة العضوية لعدد أكبر من المواطنين. ولنفس الغرض السابق لا يجوز الجمع بين عضوية مجلسى البرلمان ومجالس المديريات، وإن كان بعض الفقهاء ينتقدون ذلك ويرون إجازة الجمع لإيجاد صلة بين البرلمان والهيئات اللامركزية ورفع مستوى مجالس المديريات [١] وقد يكون فى إشراف السلطة المركزية على أعمال هذه المجالس وأعضائها ماينافى استقلال عضو البرلمان فيما لو أخذنا بالرأى السابق.

ولا يجوز الجمع بين عضوية مجالس المديريات وتولى الوظائف العامة بأنواعها. [٢]

---

(١) الدكتور عثمان خليل المرجع السابق ص ٢٣٢، والدكتور توفيق شحاتة المرجع السابق ص ٢٦٢.

(٢) تنص المادة ١١ من قانون سنة ١٩٣٦ على مايلى: « لا يجمع بين عضوية مجلس المديرية وتولى الوظائف العامة بأنواعها. والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه =

وأخيراً ، فإن المادة ٩٨ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ — بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة - تنص على أنه :

« لا يجوز للعضو بأحد المجالس البلدية أو المحلية ، بصفته الشخصية أو بوصفه نائباً عن الغير أن يعمل مديراً أو عضو مجلس إدارة أو أن يشتغل ولو بصفة عرضية بأى عمل أو استشارة فى شركة من شركات المساهمة التى تستغل أحد المرافق العامة الكائنة فى دائرة اختصاص المجلس الذى يكون عضواً فيه أوالتى ترتبط مع المجلس البلدى أوالمجلس بعقد من عقود الاحتكار أو عقد من عقود الأشغال العامة .

٢ — ويعتبر العضو مستقيلا من عمله فى الشركة بمجرد انتخابه ، ويكون باطلا كل عمل يخالف حكم هذه المادة ويلزم المخالف بأن يؤدى ما يكون قد قبضه من الشركة لخزانة الدولة . »

الفرع الثاني — اختصاصات مجالس المديريات وسير العمل بها

١ — § اختصاصات مجالس المديريات

لما كانت مجالس المديريات هى هيئات لامركزية إقليمية ، فإن الأصل أن تختص بمباشرة المصالح المحلية ، وهذا ما تضمنته المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣

= من الأموال العمومية ، ويدخل فى ذلك كل موظفى ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية أو المحلية أو القروية ، وكل موظفي ومستخدمي وزارة الأوقاف والمعاهد الدينية ، وكذلك العمد والمشايخ ... » وتقضى المادة ١٢ منه بأن « كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير إليهم فى المادة السابقة ... انتخب عضواً بمجلس مديرية يعتبر متخليا عن وظيفته إذا لم يتنازل فى الثمانية الأيام المبينة بالمادة التاسعة من هذا القانون عن عضويته بمجلس المديرية . وكل عضو في مجلس مديرية قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها فى المادة المذكورة ... يعتبر أنه تنازل عن عضوية مجلس المديرية بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة . »

حيث تقول : « اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية . . . وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين على الوجه المقرر بها . . »

وجرياً وراء السياسة التى رجحتها لجنة مشروع الدستور الجديد ، فقد ضمنت مشروعها نصوصاً أكثر دقة فيما يتعلق بتحديد اختصاصات مجالس المديريات (وغيرها من المجالس المحلية) ، وذكرت أنها تختص بكل مايهم الوحدات التى تمثلها ،وتنشىء وتدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها . وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد ، وكفالة الحقوق والحريات العامة . وتعاون فى الشئون الانتخابية وشئون الأمن المحلى ، وذلك كله على الوجه المبين فى القانون . وجاء بذلك المشروع أيضاً ، أن على التشريعات أن تعمل على استقلال هذه الهيئات بشئون التعليم فى مراحله الأولى ، والتعليم الفنى ، والطب العلاجى ، وشئون المواصلات والطرق المحلية ، والأسواق ، وشتى المرافق والخدمات الاجتماعية، وأن قرارات هذه المجالس الصادرة فى حدود اختصاصها نهائية ، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية إلا لمنع تجاوز تلك المجالس لحدودها أو إضرارها بالمصلحة العامة أو بمصالح بعضها بعضا ، وذلك على الوجه المبين فى القانون ، وعند الخلاف على الاختصاص الدستورى للهيئات المحلية تفصل فيه المحكمة العليا الدستورية .

على أنه إذا كان دستور سنة ١٩٢٣ قد أجمل اختصاصات الهيئات المحلية فإن قانون سنة ١٩٣٤ قد فصل اختصاصات مجالس المديريات فى الباب الثانى منه ، فنص فى الفصل الأول على اختصاص مجالس المديريات فى الشئون الصحية ، وفى الثانى على اختصاصها فى شئون التعليم ، وفى الثالث على اختصاصها فى الشئون الزراعية ، وفى الرابع على اختصاصها فى شئون الرى ، وفى الخامس على اختصاصها فى شئون المواصلات ، وفى السادس على اختصاصها فى

الاملاك العامة والخاصة ، وفى السابع على اختصاصها فى الشئون الإدارية ، وفى الثامن على اختصاصها فى الشئون المالية .[١]

ومقتضى ما تقدم أن يقتصر اختصاص مجالس المديريات على ماورد فى النصوص السابقة،ومايرد فى القوانين الاخرى، وبالقدر الذى تذكرة النصوص فلا تختص بغيره . ولـكن المشرع رأى أن يضمن المادة ٢٧ من القانون نصاً صريحا يخرج من اختصاص تلك المجالس :

١ — المسائل الداخلة فى اختصاص المجالس البلدية الموجودة فى المديرية .
٢ — البحث فى تعيين موظفى الحكومة أو نقلهم أو فى تأديبهم أو رفتهم .
٣ — الرغبات والمناقشات والقرارات السياسية .

على أنه فى غير الحالات السابقة التى لا يكون فيها المجلس غـير مختص ، والتى لا يكون قد تقرر فيها اختصاص المجلس بنص صريح ، فإن المشرع قد منح المجلس اختصاصاً استشارياً من ناحيتين :

(ا) فقد خولت المادة ٢٦ (من القانون) المدير وكل وزير « أن يستشير المجلس فى كل مسألة يرى أخذ رأيه فيها . »

(ب) وللمجلس أن يبدى من نفسه للمدير أو بواسطة المدير لـكل وزير أو لمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للمديرية، وعلى الأخص فى شئون الزراعة والرى وطرق المواصلات والأمن العام والصحة العمومية والتعليم والصناعة والتجارة .

« وعلى الحـكومة إذا لم تأخذ بتلك الرغبات أن تبين للمجلس الأسباب التى دعت إلى ذلك . وللمجلس فى هذه الحالة أن يرد على بيان الحـكومة ولا تكون الحـكومة مقيدة بهذا الرد . »

---

(١) كانت مجالس المديريات مختصة بالتعليم الأولى ، ولـكن القانون رقم ١٠٨ الصادر فى ٦ أغسطس سنة ١٩٥٠ قد نقل هذا الاختصاص إلى وزارة التربية والتعليم .

وهذا الاختصاص الاستشارى إذا أحسن استخدامه يمكن للمجلس أن يتلافى ما فى النصوص من عجز .

على أن سلطة مجلس المديرية ليست واحدة بالنسبة للاختصاصات التى وردت بالنصوص ، فمنها ما لا يمكن ممارسته إلا بقرار يصدر من المجلس بداءة سواء أكان هذا القرار نهائياً أم يحتاج إلى تصديق من سلطة أخرى . ومنها مايجب فيه أخذ رأى المجلس مقدماً ، سواء أكان هذا الرأى ملزما أو غير ملزم .

أولا — القرارات التى تصدر من المجلس

وهذه هى القرارات كما ذكرنا فئتان :

١ — القرارات النهائية : وهى التى لا تحتاج إلى تصديق من السلطة المركزية ،ويتحقق فيها استقلال المجلس كاملا ، ومنها حق المجلس فى فرض ضرائب إضافية[١] لمدة معينة على ضرائب الأطيان فى المديرية بشرط ألا تزيد على ٨٪ من مجموع ضرائب الأطيان فى المديرية : فى هذه الحالة يكون قرار المجلس «قاطعا» ويجب أن يصدر به «مرسوم» ولا حق للسلطة المركزية فى الاعتراض عليه . ولمجلس المديرية أيضا أن يقرر نقل الاعتماد الخاص ببند إلى بند آخر فى الباب الواحد من أبواب الميزانية ماعدا الباب الخاص بالأعمال الجديدة .

ومن هذا القبيل حق مجلس المديرية فى إعداد وعرض تصميمات ومقايسات مشروعاته التى لا تزيد قيمتها على مائتى جنيه ، فى هذه الحالة لا يلتزم المجلس بعرضها على وزارة الداخلية مقدماً لفحصها واعتمادها .

وتكون قرارات المجلس نهائية أيضاً فى بعض الشئون الزراعية .

---

(١) أخطأ المشرع وسماها رسوما إضافية ، وهي فى حقيقتها ضرائب ، لأن الرسم يؤدى مقابل خدمة معينة ومنفعة محددة تؤدى للممول ، وهذا ليس الشأن فى ماتفرضه المجالس من ضرائب إضافية على الأطيان .

كإنشاء المتاحف ، وتنظيم المعارض المحلية للحاصلات الزراعية والمواشى والدواجن والصناعات الزراعية ، وتقرير جوائز لأغراض معينة ، وإنشاء مزارع نموذجية للزراعات وتربية المواشى والدواجن و الصناعات الزراعية وتقرير النظم الخاصة ببيع الحاصلات والمنتجات الزراعية فى الحلقات والمحالج والأسواق . . . إلخ

٢ — القرارات التى يتوقف نفاذها على تصديق السلطة المركزية :

وهذا التصديق إما أن يكون فى شكل قرار وزارى ، أو قرار من مجلس الوزراء أو « مرسوم » .

(ا) فمن القرارات التى لاتنفذ إلا بتصديق وزير الداخلية ، اللائحة الداخلية التى يضعها المجلس لنفسه ، وميزانية المجلس ، والحساب الختامى للإدارة المالية عن السنة المنصرمة ، وقيام المجلس بعمل من الأعمال ذات المنفعة العامة أو التى تعود بالنفع على المديرية ، وتحديد عدد الخفراء اللازمين لحراسة المدن والقرى التى ليس لها مجالس بلدية (أو قروية) .

كما يتعين على مجالس المديريات أن تعرض على وزارة الداخلية التصميمات والمقايسات الخاصة بمشروعات تزيد قيمتها على ٢٠٠ جنيه لفحصها واعتمادها، كما يجب استئذان وزير الداخليـة فى قبول التبرعات التى ترد إليه عن طريق الوقف والوصايا والهبات وغيرها .

ويجب على المجلس الحصول على تصديق وزير الصحة بالنسبة للمشروعات المتعلقة بالصحة العمومية والتى يقررها المجلس تنفيذاً لقانون تحسين الصحة القروية رقم ٦٢ لسنة ١٩٤٧ .

(ب) أما القرارات التى يجب لنفاذها تصديق مجلس الوزراء ، فمنها عقد القروض أو التعهد بالتزامات يترتب عليها مصروفات فى ميزانيـة لسنة أو سنوات مالية مقبلة ، وتنازل مجلس المديرية عن حقوقه فى الأموال أو

المنشآت أو المؤسسات التى يملكها أو يقوم بإدارتها ، إلا إذا كان هذا التنازل لأحد أشخاص القانون العام .

(حـ) وأخيراً فإن الاختصاصات التى يجب أن تمارس «بمرسوم» ، بعد مصادقة مجلس الوزراء ، فمنها ، تقرير المجلس ضرائب إضافية على الاطيان فى المديرية لمدة معينة بنسبة تزيد على ٨ ٪ من مجموع ضرائب الاطيان فى المديرية بشرط ألا تتجاوز ١١ ٪[١] ، كما أن المرسوم بقانون رقم ٣٤٧ لسنة ١٩٥٢ قد أضاف إلى القانون المادة ١٩ مكرر ، والتى بمقتضاها يكون لمجلس المديرية أن يقرر رسوماً إضافية على ضرائب الاطيان فى المديرية لمدة معينة بما يوازى تكاليف إنشاء مايدخل فى حدودها من الطرق الإقليمية وتعديلها ورصفها ومايستلزمه ذلك من أعمال صناعية « ولا تكون الرسوم نافذة إلا إذا صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم » .

ويلاحظ فى كل ماسبق أن قرار مجلس الوزراء قد حل فى الوقت الحاضر محل المرسوم لخلو منصب رياسة الجمهورية كما ذكرنا .

ثانيا : الحالات التى يجب فيها أخذ رأى المجلس مقدما

وهى نوعان كما ذكرنا :

١ — حالات يجب فيها موافقة المجلس ، أى يكون فيها رأيه ملزماً للسلطة المركزية :

ومن هذه الحالات إنشاء القرى الجديدة أو إلغاء القرى القائمة ، وإنشاء العزب أو هدمها وفقاً لاحكام قانون العزب ، وتغيير أسماء أو حدود القرى التى لايوجد بها مجالس بلدية . ومنها مايختص بالسكك الحديدية الزراعية وإقامة الموالد والاسواق أو إلغائها . وإصدار المدير لوائح محلية أو تعديلها أو إلغاؤها ، بالنسبة للمديرية كلها أو لقسم منها أو لبعض المدن أو القرى فيها ، وتطبيق قرار أو لائحة على تلك المدن أو القرى أو إبطال تطبيقها عليها ، ووضع الأحكام اللازمه لتنفيذ قرار أو لائحة فى مدينة أو قرية بالمديرية .

---

(١) يرى بعض الفقهاء رفع هذا الحد إلى ١٥ ٪ ، الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ص ٢٤٤ .

٢ — حالات يكتفى فيها بالتعرف على رأى المجلس مقدماً دون أن يكون هـذا الرأى ملزماً :

ذكرنا أن السلطة المركزية لها بمقتضى القانون أن تستطلع رأى المجلس فى أى أمر تشاء . ولكن إذا كان أخذ الرأى وفقا لهذا الأصل العام استشارياً، فإن الإدارة ملزمة باستطلاع رأى المجلس فى حالات أخرى عديدة منها : كافة المشروعات المتعلقة بالزراعة ، وتخصيص المناطق المخصصة لزراعة معينة فى المديرية ، وإنشاء مدارس الحكومة بالمديرية ونقلها أو إبطالها ، وتطبيق قانون على مدينة أو قرية فى المديرية أو إبطال تطبيقه ، وتغيير حدود المديرية ، وتغيير دوائر الاختصاص الإدارية ، والقضائية ، وإنشاء أو إلغاء نقط بوليس مستديمة ، وإنشاء أو إلغاء مجلس بلدى فى المديرية ، ومايتعلق بأملاك الحكومة العامة والخاصة ، كبيع أراضى الفضاء المملوكة للدولة والمعدة للبناء فى مدن المديرية وقراها التى ليس لها مجالس بلدية ... الخ

ذلك هو مجمل اختصاصات مجالس المديريات وكيفية ممارسته . وإذا كان الأصل أن يستقل كل مجلس بممارسة اختصاصه فإن المادة ٦٠ قد أجازت لمجلس المديرية ، بموافقة وزير الداخلية ، أن يشترك مع غيره من مجالس المديريات أو مع المجالس البلدية « فى إنشاء أو إدارة عمل من الأعمال التى تعود بالفائدة على المديريات أو المدن أو القرى التى تمثلها تلك المجالس ، ويعين وزير الداخلية بقرار منه شروط ذلك التعاون .»

٢ — § سير العمل بمجالس المديريات

رأينا أن رئاسة مجلس المديرية هى للمدير ، وفى غيابه لوكيل المديرية ، ثم لأكبر الأعضاء سناً إذا تكامل العدد القانونى ومضت نصف ساعة ولم يحضر الرئيس .

وينعقد المجلس بناء على طلب الرئيس . ولا يكون الانعقاد صحيحا إلا إذا حضره أكثر من نصف الأعضاء المنتخبين (مادة ٣٤) ، وقبل أن يتولى الأعضاء المنتخبون عملهم يجب أن يؤدوا القسم فى جلسة علنية (مادة ٣٠) والأصل فى جلسات مجلس المديرية أنها علنية ، ويجوز انعقاد المجلس بهيئة سرية بناء على طلب الرئيس أو ربع الأعضاء المنتخبين على الأقل ، ثم يقرر المجلس بعد ذلك ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح تجرى فى جلسة علنية أم لا (مادة ٣٢) .

وإذا لم يتكامل العدد القانونى بعد مضى نصف ساعة من الميعاد المحدد لإحدى جلسات دور الاجتماع ، تؤجل الجلسة لثلاثة أيام على الأقل أو سبعة على الأكثر ، ويدعى الأعضاء المتخلفون لحضور الاجتماع التالى . « وتكون مداولات المجلس فى الاجتماع الجديد صحيحة مهما بلغ عدد الأعضاء الحاضرين ، مالم تكن هناك أحوال مشترط فيها أغلبية خاصة . فإن كان عدد الأعضاء أقل من العدد القانونى وجب أن يكون البحث قاصراً على المسائل الواردة فى جدول أعمال الجلسة المؤجلة . » (مادة ٣٦) .

والأصل أن تكون القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ، مالم يتطلب القانون أغلبية خاصة . وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس . (مادة ٣٥) مع مراعاة ما ذكرناه بالنسبة لأصوات الأعضاء المعينين .

ولمجلس المديرية نوعان من دورات الاجتماع :

(ا) دور اجتماع عادى : وينعقد مرة كل شهر على الأقل بدعوة من المدير . « والدور عبارة من جلسة أو جلسات متتالية تنعقد بناء على دعوة واحدة ، ولا ينفض دور الاجتماع إلا بعد النظر فى جميع المسائل الواردة بجدول الأعمال والمناقشة فيها . » (مادة ٣١) .

وإنجازاً للأعمال ، فقد حتم المشرع على المجلس أن يبدى رأيه فى المسائل المعروضة عليه فى مدة لا تتجاوز ثلاثة شهور ، فإذا طلب المدير أو الوزير الرأى بصفة مستعجلة يتعين إبداؤه فى مدى شهر واحد . « فإذا أبى المجلس إبداء رأيه أو تأخر فى إبدائه فى المواعيد المتقدمة جاز لمجلس الوزراء أن يقرر التجاوز عن هذا الرأى . » (مادة ٢٩) .

(ب) دور الاجتماع الخاص : لرئيس المجلس أن يدعوه فى « أى وقت كان » لدور اجتماع خاص ، ويتحتم عليه دعوته إذا تقدم إليه بذلك نصف الأعضاء المنتخبين على الأقل ، بطلب كتابى موقع عليه منهم . وللرئيس الامتناع عن توجيه الدعوة لدور خاص أكثر من مرة واحدة فى الشهر . وفى أدوار الاجتماع الخاصة لايجوز للمجلس أن يتداول إلا فى الأمور التى دعى من أجلها (مادة ٣١) .

ولا يكون اجتماع المجلس صحيحاً إلا فى المكان المخصص له . وكل اجتماع يعقده الأعضاء فى غير المكان القانونى يعتبر غير مشروع ، وبالتالى تكون القرارات الصادرة باطلة ، وعلى المدير أن يتخذ الوسائل اللازمة لفض الاجتماع فوراً . (مادة ٦٩) .

النظام الداخلى للمجلس واللجان :

لوزير الداخلية أن يصدر بموافقة مجلس الوزراء لوائح عامة تتضمن القواعد المتعلقة بالنظام الداخلى لمجالس المديريات وبطريقة السير فى أعمالها . ولكل مجلس مديرية أن يضع لائحته بمراعاة اللائحة المذكورة ، ويجب المصادقة على تلك اللائحة بقرار من وزير الداخلية كما ذكرنا . (مادة ٣٨)

كما أن للمجلس أن يستعين بلجان دائمة يعينها فى شهر يناير من كل عام . ومهمة هذه اللجان هى الفحص وتحضير الأعمال . ويحدد المجلس عدد أعضاء هذه اللجان واختصاصاتها ، ويتم انتخاب الأعضاء بطريق الاقتراع السرى بالنسبة لكل لجنة ، وبالأغلبية النسبية .

وللمجلس أن يعين، بحسب مقتضيات الظروف لجاناً خاصة لأغراض معينة .

والأعضاء المعينون بحكم وظائفهم يكونون أعضاء فى اللجان المكلفة بمسائل تدخل فى اختصاصهم .

وللمدير أو وكيله الاشتراك فى أعمال لجان المجلس . ويرأس المدير أو وكيله كل جلسة يحضرها . فإذا لم يحضر أحدهما الجلسة ، انتخبت اللجنة أحد أعضائها للرياسة . (مادة ٣٩)

وتعرض تقارير اللجان على مجلس المديرية لإصدار قرار بشأنها ، وليس للمجلس أن يفوض لجنة فى ممارسة اختصاصاته إلا إذا أجاز القانون ذلك صراحة . (مادة ٤٠) وجلسات اللجان ، على عكس المجلس ، سرية ، إلا أنه يجوز لكل عضو من أعضاء المجلس حق الحضور فى جلسات اللجان دون أن يشترك فى المناقشة أو أن يبدى ملاحظات ، إلا إذا قررت اللجنة خلاف ذلك . (مادة ٤١)

٣ — § رقابة السلطة المركزية على المجلس فى ممارسة اختصاصاته

رأينا أن استقلال الهيئات اللامركزيه بممارسة اختصاصها إنما يكون تحت رقابة السلطات المركزية ووصايتها ، وهذه الرقابة تتناول قرارات مجالس المديريات ، وكيفية سير العمل بها ، بل وتمتد إلى أعضائها على النحو التالى :

١ — الرقابة على قرارات مجالس المديريات : وقد رأينا أن هذه الرقابة تتمثل فى حاجة الكثير من تلك القرارات إلى تصديق السلطة المركزية بحيث لا تكون قابلة للتنفيذ بغير ذلك التصديق . وقد رأينا أيضا أن هذا التصديق قد يتخذ صورة قرار وزارى ، أو قرار من مجلس الوزراء أو مرسوم . وقد ذكرنا أن حق التصديق يقتصر على الموافقة على القرار كما صدر من مجلس المديرية أو رفضه دون تعديله أو استبدال غيره به .

ولا تقتصر الرقابة على الأعمال الإيجابية الصادرة من مجالس المديريات ، بل تشمل أيضا قراراتها السلبية ، فالمشرع يلزم اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات ، وهى التى تمثل السلطة المركزية ، بأن تدرج فى ميزانية المجالس المبالغ اللازمة لأبواب معينة إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها(١) .

بل إن رقابة السلطة التنفيذية فى هذا الخصوص تمتد بصورة غير مباشرة إلى قرارات مجلس المديرية « القطعية » أى التى لا تحتاج إلى تصديق السلطة المركزية ، فهذه السلطة الأخيرة هى التى تشرف على تنفيذ جميع قرارات مجالس المديريات ، لأن عامل التنفيذ هو المدير الخاضع لرئاسة وزير الداخلية .

وأخيراً فإن المادة ٦٨ تنص على أن « تكون مداولات مجلس المديرية باطلة ولا يعمل بها إذا جاوز المجلس فيها حدود اختصاصه . ويصدر وزير الداخلية قراراً ببطلانها » .

وقد رأت لجنة مشروع الدستور أن تبرز أن الأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية ، وأن الرقابة يجب أن تكون فى أضيق الحدود ، فنصت على أن قرارات المجالس المحلية الصادرة فى حدود اختصاصها نهائية ، ولا يجوز تدخل السلطة التنفيذية إلا لمنع تجاوز المجالس هذه الحدود أو للحيلولة دون إضرارها بالمصلحة العامة أو بمصالحها بعضها بعضاً ، كما أحالت الخلاف حول اختصاصات تلك الهيئات إلى المحكمة الدستورية العليا . ونذكر بما سبق

---

(١) تنص المادة ٤٤ من القانون على أنه « يجوز للجنة (اللجنة الاستشارية) أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية أرقاما أدرجها المجلس مع اقتراح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض . ومع ذلك فإن عليها أن تدرج المبالغ اللازمة للأبواب الآتية إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها :

١ — الالتزامات التى يكون المجلس مقيداً بها .

٢ — المصروفات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر .

٣ — مصاريف الادارة والصيانة المتعلقة بالمنشآت والمؤسسات أو الأعمال التى يقوم بها المجلس .

أن قلناه من أن لأعضاء هذه المجالس حق الطعن أمام مجلس الدولة فى قرارات السلطات المركزية إذا ما أعتدت على اختصاص هـذه الهيئات .

٢ — الرقابة على سير العمل فى المجالس : وتشرف عليه بصفة أساسية وزارة الداخلية ، عن طريق «إدارة مجالس المديريات» وبالاشتراك مع اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات التى أنشأها قانون هذه المجالس بمقتضى المادة ٤٣ منه[1]. فتتولى إدارة مجالس المديريات التفتيش على حسابات هـذه المجالس وعلى أعمال الإدارة بها . ويأخذ وزير الداخلية رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات بخصوص قرارات المجالس المعروضة عليه لاعتماده أو لمصادقة مجلس الوزراء (مادة ٧١) وتبدى رأيها بالذات فى الميزانيات التى تضعها هـذه المجالس ، ويجوز لهـا ، أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية أرقاماً أدرجها المجلس مع اقتراح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض ، (مادة ٤٤) ولها أن تدرج فى الميزانية مبالغ معينة كما ذكرنا ، إذا أغفلها المجلس .

وإذا كانت الرقابة تتولاها بصفة أساسية وزارة الداخلية التى تتبعها مجالس المديريات ، فإن الوزارات الأخرى قد يكون لها بعض الرقابة . ومثال ذلك وزارة الصحة ، فإنها تقرر لكل مديرية برنامجاً للإصلاحات الصحية والطبية التى يتعين القيام بها فى مدى خمس سنوات ، وتقوم بالتفتيش على جميع المنشآت الصحية والطبية التابعة لمجالس المديريات ، وتبلغ ملاحظاتها إلى هذه المجالس لمراعاتها .

٣ — الرقابة على أعضـاء المجلس :

رقابة السلطة المركزية على الأعضاء المعينين لا تحتاج إلى شرح ، لأن

(١) تشكل هذه اللجنة عن وكيل وزارة الداخليه رئيسا ومن مدير قسم الإدارة بوزارة الداخلية ومندوب عن كل من وزارات المالية والتربية والتعليم والزراعة والأشغال العمومية والمواصلات أعضاء .

السلطة المركزية لها عليهم ــ باعتبارهم موظفين ــ سلطة الرئيس على المرءوس ، وبالتالى فإنها توجههم كيف تشاء ، ومن هنا خطورة جعل رئيس المجلس موظفاً عمومياً .

على أن سلطة الهيئات المركزية تمتد إلى الأعضاء المنتخبين أنفسهم ، فقد رأينا كيف تزول صفة العضوية عن العضو المنتخب عن طريق الإسقاط أو العزل وشروط ذلك ، كما ذكرنا أنه يجوز وقف العضو بقرار من وزير الداخلية إلى أن يتخذ المجلس قراراً بشأنه .

وأخيراً فإنه يجوز حل مجلس المديرية بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ، وحينئذ يجب إجراء الانتخابات الجديدة فى مدى ثلاثة أشهر من تاريخ حل المجلس (مادة ٧٢) .

وعقب صدور المرسوم بحل مجلس المديرية يصدر وزير الداخلية قراراً بتأليف لجنة من : أعضاء المجلس المنحل المعينين بحكم وظائفهم إذا أمكن ذلك ، ومن كبار الموظفين الآخرين التابعين للوزارات والمصالح لدى المديرية ، كما أن لوزير الداخلية أن يعين فى هذه اللجنة بعض أعيان المديرية . ويرأس هذه اللجنة المدير وعند الاقتضاء وكيل المديرية ، وتجتمع فى المواعيد التى يحددها المدير ، وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة ، وعند تساوى الآراء يرجح الجانب الذى منه الرئيس . وتقوم هذه اللجنة مقام المجلس فى الأعمال المستعجلة (مادة ٧٣) .

الفرع الثالث

الموارد المالية لمجلس المديرية وميزانيته

من النتائج الأساسية التى تترتب على منح المديرية شخصية معنوية مستقلة عن الدولة أن تكون لها ذمة مالية تمكنها من القيام بواجباتها ، والوفاء

بالتزاماتها : ومن ثم يجب أن تكون لها موارد تحصل عن طريقها على ما يلزمها من مال . وفيما يلي نعرض لهذه الموارد ، ثم لكيفية تحضير ميزانية المجلس .

١ — § الموارد المالية للمديرية

تحصل المديرية على حاجتها من الأموال عن طريقين : —

الطريق الأول : وهو الضرائب التى سماها المشرع خطأ (الرسوم) وهى ضرائب محلية مرتبطة بالضرائب العامة التى تجبيها الدولة ، وتمثل نسبة مئوية منها . وقد نص على هذه الضرائب فى المواد ١٩ و ١٩ مكرر و ٢٠ من القانون على النحو التالى : —

مادة ١٩ : « لمجلس المديرية أن يقرر «رسوماً» إضافية لمدة معينة على ضرائب الأطيان فى المديرية .

ويكون قراره قاطعا ويصدر به مرسوم إذا لم يتجاوز ٨٪ من مجموع ضرائب الأطيان فى المديرية .

ويجوز للمجلس زيادة «الرسوم» الإضافيه إلى ١١٪ من مجموع ضرائب الاطيان ، ولا يكون قراره بالنسبة للزيادة نافذاً إلا إذا صدق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك » .

مادة ١٩ مكرر : « لمجلس المديرية أن يقرر أيضاً رسوماً إضافية على ضرائب الأطيان فى المديرية لمدة معينة بما يوازى تكاليف إنشاء ما يدخل فى حدودها من الطرق الإقليمية وتعديلها ورصفها وما يستلزمه ذلك من أعمال صناعية ولا تكون هذه الرسوم نافذة إلا إذا صادق عليها مجلس الوزراء وصدر بها مرسوم . »[1]

---

(١) مضافة بالمرسوم بقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٢ .

مادة ٢٠ : « لمجلس المديرية أن يقرر أيضاً «رسوماً » إضافية لمدة معينة على كل ضريبة عامة أخرى مقررة فى المديرية . وفى هـذه الحالة لا يكون قراره نافذاً إلا إذا صادق عليه مجلس الوزراء وصدر مرسوم بذلك . »

الطريق الثانى : ويشمل الموارد المالية من غير فئة الضرائب ، كالأرباح الناجمة عن استغلال الأملاك وبيع أشغال الملاجىء ومنتجاتها ، والتبرعات والوقف والهبات والوصايا التى يقدمها الأفراد وأخيراً الإعانات التى تقدمها الحكومة للمديريات .

وقد لوحظ عدم كفاية الموارد المالية الحالية لمواجهة الأعباء المتزايدة التى ألقيت على عاتق مجالس المديريات ، ولما كان المورد الأساسى للمديرية هو الضريبة الإضافية على الأطيان ، فقد طلب البعض أن تنزل الدولة كلية عن هـذه الضريبة لمجالس المديريات [١] أو على الأقل رفع الحد الذى يكون قرار المجلس فيه نهائياً من ٨ ٪ إلى ١٥ ٪ وتعليق مازاد على ذلك على مصادقة السلطة المركزية .

وقد أقرت لجنة مشروع الدستور الجديد هذا الاتجاه ، فنصت على أن يدخل فى موارد الهيئات المحلية، الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى . أصلية كانت أم إضافية . بشرط ألا تتناول تلك الضرائب والرسوم انتقال الأشخاص أو مرور الأموال بين الوحدات الإدارية خوفا من تقييد حرية المواطنين فى ممارسة مهنهم وأعمالهم فى مختلف أجزاء إقليم الوطن ، كما قررت أن يدخل فى موارد مجالس المديريات حصيلة ضريبة الأطيان مع جواز تخصيص قدر معين منها للمجالس البلدية وفقا للقانون ، وأن الدولة تكفل احتياجات الهيئات المحلية من معاونة فنية وإدارية ومالية وفقا لما ينظمه القانون .

---

(١) راجع رسالة الدكتور أنور عبـد السلام القبانى عن « الضرائب المحلية فى التشريع المصرى والمقارن » سنة ١٩٤٣ . ص ٣٢٢ .

أما لجنة تنظيم الإدارة اللامركزية فقد اقترحت فى مشروع قانون الهيئات المحلية الذى أعدته أن تشمل موارد مجلس المديرية :

١ ــ ثلاثة أرباع الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المديرية .

٢ ــ مايقررة المجلس من ضريبة إضافية على ضريبة الأطيان المذكورة ، ويكون قراره نهائياً إذا لم تجاوز الضريبة الإضافية ١١ ٪ من مجموع الضريبة الأصلية ، ويخضع فيما زاد على ذلك لمصادقة مجلس الوزراء .

وفى كلتا الحالتين يكون تقرير الضريبة الإضافية لمدة معينة وبمرسوم .

٢ — § ميزانية مجلس المديرية

وفقاً للمادة ٤٣ من القانون ، على مجلس المديرية أن يعد ميزانية شاملة لإيراداته ومصروفاته ، ويقدمها إلى وزير المالية قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل . ويرفق المجلس بمشروع ميزانيته جميع البيانات والمقايسات والأوراق التى بنيت عليها تقديرات الميزانية من إيرادات ومصروفات .

ويتبع فى تحضير ميزانية مجالس المديريات نفس القواعد المتبعة فى تحضير ميزانية الدولة .

ويصدر باعتماد الميزانية قرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى « اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات . »

وتملك تلك اللجنة كما رأينا أن تحذف أو تخفض من مشروع الميزانية ، وأن تقترح كيفية استعمال المبالغ الناشئة عن الحذف أو التخفيض ، ولها أيضاً أن تدرج فى الميزانية المبالغ اللازمة للأبواب الآتية إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها : ــ

١ — الالتزامات التى يفرضها قانون مجالس المديريات أو أى قانون آخر [١] .

٢ — المصروفات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر .

٣ — مصاريف الإدارة والصيانة المتعلقة بالمنشآت والمؤسسات أو الأعمال التى يقوم بها المجلس . (المادة ٤٤) .

وعلى تلك اللجنة أن تخطر المجلس بملاحظاتها على مشروع ميزانيته ليبدى رأيه فيها ، فإذا ظلا مختلفين ، رفع الأمر للبت فيه إلى مجلس الوزراء ، بتقرير من وزير الداخلية يتضمن رأى اللجنة ورأى مجلس المديرية ومختلف الاقتراحات الأخرى وملخص الأسباب التى بنيت عليها .

وإذا لم يصدر قرار وزير الداخلية بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية ، يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القرار بالميزانية الجديدة .

وكل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها ، وكل مبلغ يراد نقله من باب إلى آخر من أبواب الميزانية أو من بند إلى آخر فى باب الأعمال الجديدة يجب عرض أمره على وزير الداخلية بناء على طلب مجلس المديرية ، ويصدر الوزير التصريح اللازم بقرار منه بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات . على أنه يجوز للمجلس — كما ذكرنا —

---

(١) من المبالغ الواجب إدراجها فى الميزانية تخصيص ٦٦ ٪ من حصيلة الضرائب الإضافية على الأطيان للتعليم الالزامى ، لحساب وزارة التربية والتعليم . ولقد كان قانون مجالس المديريات يقصر اختصاص مجالس المديريات على التعليم الالزامى وحده ، ولكن هذا الاختصاص نقل إلى وزارة التربية والتعليم بالقانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٥٠ ، كما نقل إليها كل ما يتعلق بهذا التعليم من ميزانية وموظفين وموجودات . هذا وقد صدر القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٣ ونص فيه على أنه من الواجب « على كل مجلس مديرية أن يدرج فى ميزانيته سنويا للتعليم الابتدائى مبلغا يعادل ٦٦ ٪ من مجموع الرسوم الاضافية المقررة على ضرائب الأطيان بمقتضى المادتين ١٩ و ٢٠ من القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ وعلى كل مجلس بلدى أن يدرج لهذا الغرض فى ميزانيته سنويا مبلغا يعادل ١٠ ٪ من مجموع إيراداته ، وتدفع هذه المبالغ لوزارة التربية والتعليم لتتولى انفاقها فى شئون التعليم الابتدائى » ومن هذه المبالغ أيضا تخصيص ٢٠ ٪ من مجموع الضرائب الاضافية تصرف على الشئون الصحية فى المديرية .

أن يقرر نقل الاعتماد الخاص ببند إلى بند آخر فى الباب الواحد ، ماعدا الباب الخاص بالأعمال الجديدة (المواد ٤٥ و٤٦ و٤٧) .

وأخيراً فعلى المجلس أن يضع الحساب الختامى للإدارة المالية عن العام المنقضى بعد ثلاثة أشهر على الأكثر من انتهاء السنة المالية . ويصدر باعتماد هذا الحساب قرار من وزير الداخلية بعد أخذ رأى اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات . وتنشر الميزانية والحساب الختامى فى الجريدة الرسمية بعد اعتمادها (المادة ٤٨ و٤٩) .

المبحث الثانى

المجالس البلدية

تمهيد

عرفت مصر نظام المجالس البلدية لأول مرة فى سنة ١٨٩٠ ، إذ انشىء فى هذا التاريخ مجلس بلدى لمدينة الأسكندرية عقب مفاوضات مع الدول صاحبة الامتيازات . [١]

وفى ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ أصدر مجلس النظار قراراً بإنشاء مجالس محلية فى بعض مدن القطر ، تتكون من المواطنين دون الأجانب ، وتعتمد فى مواردها على إعانة من الحكومة ، وقد وضعت لها الحكومة لائحة أساسية صدرت بقرار من وزير الداخلية فى ٤ يوليو سنة ١٩٠٣ واستعيض عنها بلائحة أخرى صدرت فى ١٤ يوليو سنة ١٩٠٩ .

---

(١) كان قد صدر فى ٨ يونية سنة ١٨٨١ أمر عال بانشاء مجلس بلدى مختلط لمدينة المنصورة يشترك فى عضويته الوطنيون والأجانب ، ولكن هذا الأمر لم ينفذ فعلا إلا فى سنة ١٨٩٦ ، وبهذه المثابة يكون مجلس بلدى الأسكندرية هو أقدم المجالس البلدية فى مصر .

وابتداء من سنة ١٨٩٦ تعددت المجالس البلدية المختلطة التى يشترك فى عضويتها الوطنيون والأجانب فى مقابل التزامهم بدفع الرسوم البلدية ، نظراً لما ثبت من أن الإعانة الحكومية غير كافية للنهوض بجميع المرافق البلدية ، وقد انشىء من هذا النوع حتى سنة ١٩١٧ ثلاثة عشر مجلسا . وفى هذا التاريخ عدلت الحكومة من إنشاء مجالس جديدة من هـذا النوع ، وبقيت تلك المجالس خاضعة للأحكام التى تضمنتها الأوامر العالية الخاصة بكل منها .(١)

وفى سنة ١٩١٨ أنشىء نوع ثالث من المجالس هو المجالس « القروية » ، يعتمد على الرسوم الاختيارية التى يقررها ، وكانت تحكمه اللائحة الأساسية الصادرة من وزير الداخلية فى ٩ فبراير سنة ١٩١٨ .

وهكذا وجد فى مصر ثلاثة أنواع من المجالس وهى :

١ ــ المجالس المحلية .

٢ ــ المجالس البلدية المختلطة.

٣ ــ المجالس القروية .

وكان مرجع هذا التنوع إلى نظام الامتيازات الأجنبية الذى كان يقيد من سلطان الحكومة لصالح الأجانب الممتازين . وبالرغم من صدور دستور سنة ١٩٢٣ الذى اعترف صراحة للمدن والقرى بالشخصية المعنوية ، فقد ظلت تلك الشخصية معطلة ردحاً من الزمن لعدم وجود مجالس فى كثير من المدن والقرى وعلى رأسها عاصمة البلاد(٢) .

ولما أزيح عن عاتق البلاد كابوس الامتيازات الأجنبية ، واستردت الدولة حريتها ، صدر القانون رقم ١٤٥ فى ٣١ أغسطس سنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية والقروية ، فقضى على الأنظمة القديمة ، ووحد نظام المجالس

(١) الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ .

(٢) لم يزد عدد هذه المجالس على ٢٥ مجلسا محليا و ١٣ مجلسا مختلطا و ٨٧ مجلسا قرويا فى وقت كان فيه مجموع المدن والقرى أكثر من أربعة آلاف .

البلدية ، وجعلت عضوية تلك المجالس قاصرة على المصريين دون الأجانب، وصـــدر بانتخاب أعضاء المجالس البلدية والقروية مرسوم فى ١٧ يونية سنة ١٩٤٥ .

وقد عدل القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ عدة مرات (وكذلك مرسوم ١٧ يونية سنة ١٩٤٥) وبالرغم من ذلك فقد ظلت أحكامه فى حاجة ماسة إلى التعديل . ولهذا فقد رؤى الاستعاضة عن التشريع السابق بتشريع جديد « تدمج فيه كافة التعديلات السابقة ، مع إضافة تعديلات جديدة تتطلبها سياسة الإصلاح والنهوض بمرافق البلاد » ومن ثم فقد صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ بنظام المجالس البلدية فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٥ .

وقد روعى فى وضع التشريع الجديد الأسس التالية :

١ — القضاء على التفرقة الموجودة فى ظل قانون سنة ١٩٤٤ بين المجالس البلدية والقروية « تلك التفرقة التى لايوجد لها مايبررها « طالما » أن كلا من هذين النوعين من المجالس يتولى شئوناً ذات صبغة واحدة ألا وهى الشئون ذات الصبغة البلدية »[1] ولاشك فى سلامة هذا الرأى .

٢ — زيادة الموارد المالية للمجالس البلدية وتنميتها.

٣ — تزويد الهيئات القائمة على المجالس البلدية بالعناصر النافعة .

٤ — « تسهيل سير العمل بها ، وتعزيز الرقابة عليها ، وعلى القرارات التى تصدر ضماناً لسرعة البت فيها »[2] .

ولما كان تطبيق النظام الجديد يقتضى فسحة من الوقت تتمكن فى أثنائها وزارة الشئون البلدية والقروية من استصدار القرارات اللازمة لتنفيذه فقد نص على استمرار العمل بالقرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً للقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ [3] بنظام المجالس البلدية والقروية ، كما نص على

(١و٢) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ .

(٣) وكذلك القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالجبانات .

استمرار العمل بأحكام القانون رقم ٤٠٣ لسنة ١٩٥٣ (المعدل بالقانون رقم ٥٨٥ لسنة ١٩٥٣) والذى ينص على أنه :

« فى حالة حل أحد المجالس البلدية أو القروية خلال فترة الانتقال المنصوص عليها فى الإعلان الدستورى الصادر فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، جاز تأجيل إجراء الانتخابات الجديدة إلى مابعد انتهاء الفترة المذكورة ، ويصدر قرار من مجلس الوزراء بتعيين يوم الانتخاب ، وتكون للجنة المنصوص عليها فى المادة ٦٠ كل اختصاصات المجلس المنحل .

« ويعتبر فى حكم المجلس المنحل كل مجلس تنتهى مدته أو يحول من مجلس قروى إلى مجلس بلدى » . وذلك لأن فترة الانتقال لما تنقض بعد .

هذا والقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ هو القانون العام للمجالس البلدية ، وقد جرى المشرع على استثناء بعض المدن التى تحيط بها اعتبارات خاصة ونظمها بقوانين خاصة ، ومن أمثلة ذلك القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٩ بإنشاء مجلس بلدى لمدينة القاهرة والقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء المجلس البلدى لمدينة الاسكندرية ، والقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٥٠ بإنشاء المجلس البلدى لمدينة بور سعيد[١]. والملاحظ أن هذه القوانين تقوم على الأسس العامة التى تحكم جميع المجالس البلدية ، وإن كانت تراعى الاعتبارات والظروف الخاصة التى تحيط بتلك المدن. ولكن هذا لايخرج تلك المجالس عن طبيعتها، ومن ثم فإنها تخضع للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ فيما لايتعارض مع قانونها الخاص .

وندرس نظام المجالس البلدية وفقاً للترتيب الذى اتبعناه فى دراستنا لمجالس المديريات : فنعرض أولا لتشكيلها ، ثم لاختصاصاتها ، وأخيراً لمواردها المالية .

---

(١) عدلت تلك القوانين فى تواريخ لاحقة .

الفرع الأول

تشكيل المجالس البلدية

ذكرنا أن القانون الجديد رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ قد ألغى التفرقة بين المجالس البلدية والقروية[1]، ومن ثم فإن النظام قد أصبح موحدا بالنسبة لجميع المجالس البلدية التى لا تخضع لقانون خاص . وهذا ما نصت عليه المادة ٧٩ من هذا القانون إذ تقول : « تعتبر مجالس بلدية فى تطبيق هذا القانون وتسرى عليها أحكامه المجالس البلدية والقروية الموجودة الآن عدا المجالس البلدية المنشأة بقوانين خاصة » .

وينشأ المجلس البلدى بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية ، يحدد فيه دائرة اختصاص المجلس . وإذا كان الأصل أن يكون لكل بلدة مجلسها الخاص ، فإن المادة الأولى من القانون قد أجازت أن يشمل اختصاص المجلس أكثر من بلد فى دائرة المحافظة أو المديرية . وفى هذه الحالة يعين وزير الشئون البلدية والقروية البلد الذى يكون فيه مقر المجلس ، ويطلق على المجلس اسم هذا البلد . ولاشك أن هذا يساعد على توحيد الجهود ويحول دون تشتيتها ، نظراً لتعدد القرى فى المناطق الزراعية ، فيمكن ضم عدة قرى فى نطاق مجلس بلدى واحد .

وهنا أيضا التزم المشرع الخطة التى سار عليها فى تكوين المجالس المشرفة

---

(١) كان القانون القديم ينص على أن كل مجلس ينشأ فى بلدة يبلغ عدد سكانها خمسة عشر ألفا من السكان فأكثر يعتبر مجلسا بلديا إلا إذا اعتبره وزير الشئون البلدية والقروية بقرار منه مجلسا قرويا على سبيل الاستثناء . وكل مجلس ينشأ فى بلدة يقل عدد سكانها عن خمسة عشر ألفا من السكان ، يعتبر مجلسا قرويا ما لم يعتبره وزير الشئون البلدية والقروية مجلسا بلديا على سبيل الاستثناء وبقرار خاص .

فالعبرة فى نظر القانون القديم كانت بعدد السكان مع مراعاة أهمية البلدة لإعمال الاستثناء السابق بحديه .

على الهيئات اللامركزية ، إذ مزج بين العناصر المعينة والعناصر المنتخبة ، واحتفظ للعناصر الأخيرة بالترجيح على النحو التالى :

١ — § الأعضاء المعينون

أولا : رئيس المجلس : ورئيس المجلس ، كما كان الشأن فى القانون القديم ، هو المدير فى عاصمة المديرية ، والمحافظ فى قاعدة المحافظة . وفى حالة غياب أحدهما ينوب عنه من يقوم مقامه فى وظيفته .

أما بالنسبة للمجالس الواقعة فى خارج مقر المديرية أو المحافظة[1] ، فيجوز للمدير أو المحافظ أن ينيب عنه فى رئاسة تلك المجالس « وكيل المديرية أو المحافظة أو مأمور المركز أو مأمور البندر أو مأمور القسم فى محافظات الحدود بحسب الأحوال . ويجوز له ندب من ينوب عن مأمور المركز أو البندر فى حالة غيابه » .

فالرياسة وفقا للقانون الجديد هى للمدير أو المحافظ دائما سواء أكان المجلس فى عاصمة المديرية أو المحافظة أو خارجها . أما القانون القديم فقد كان يجعل رئاسة المجالس فى خارج العاصمة لمأمورى المراكز بالنسبة للمدن الواقعة فى دائرة اختصاصاتهم . أما الآن فإنهم لا يمارسون هذا الاختصاص إلا عن طريق الندب « فيتيسر بذلك سبيل محاسبتهم ومراجعتهم فى تصرفاتهم أمام الجهة التى ندبتهم[2] » .

وكذلك أناب المشرع فى رياسة المجلس فى حالة غياب المدير أو المحافظ من يقوم مقامه فى وظيفته ، وبذلك — كما تقول المذكرة الإيضاحية للقانون —

---

(١) فيما عدا البلاد التى يصدر بشأنها قرار خاص من وزير الشئون البلدية والقروية « مادة ٢ فقرة ا » .

(٢) المذكرة الايضاحية للقانون .

« تنحصر الرياسة دائما فى ممثل للسلطة المركزية » . وكان القانون القديم يجعل للمجلس وكيلا من الأعضاء المنتخبين .

وهذا الاتجاه ، فى تشديد قبضة السلطة المركزية على المجالس البلدية لا يتفق والأسس التى تقوم عليها اللامركزية الإدارية كما ذكرنا ، وما قلناه عن رياسة المدير لمجلس المديرية ، يصدق من باب أولى على المجالس البلدية .

ثانيا : أعضاء معينون بحكم وظائفهم : ويعينون بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية بعد الاتفاق مع الوزراء المختصين . ويمثلون كلا من وزارات الشئون البلدية والقروية . والصحة العمومية والأشغال العمومية والتربية والتعليم والشئون الاجتماعية والمالية والاقتصاد [١] .

فأصبحت الوزارات الممثلة فى المجلس ستا بعد أن كانت أربعاً .

ويجوز أن يعين بالطريقة ذاتها فى المجالس التى تقع فى دائرة اختصاصها ميناء أو بلد على الحدود عضو يمثل مصلحة الجمارك . كما يجوز للوزارات غير الممثلة فى المجلس أن تندب من يمثلها عند النظر فى أمر يتعلق بها ، ويشترك هؤلاء المندوبون فى المناقشات دون التصويت .

ثالثا : ويجوز تعيين أربعة أعضاء على الأكثر من أعيان البلد بقرار من وزير الشئون البلدية والقرويه بناء على اقتراح المدير أو المحافظ . وهذا تجديد لم يكن له مقابل فى القانون القديم ، ويتفق مع الحكمة التى يقوم عليها مبدأ التعيين ، فقد « يحجم بعض ذوى الكفاية من أصحاب المصالح الحقيقة فى البلاد عن خوض المعارك الانتخابية أو تسفر نتائج الانتخابات عن عدم تمثيلهم [٢] » .

---

(١) أضيف إلى الأعضاء المعينين بحكم وظائف ممثل الوزارة التربية والتعليم والشئون البلدية والقروية وهى الوزارة المشرفة على المجالس البلدية والقروية .

(٢) المذكرة الايضاحية للقانون .

مدير المجلس البلدى :

هذا النظام كان موجوداً فى القانون القديم واستبقاه القانون الحالى ، وبمقتضاه يجوز أن يعين لبعض المجالس البلدية مدير ، تابع لوزارة الشئون البلدية والقروية ، يشمل اختصاصه دائرة مجلس واحد أو أكثر ، ويحدد وزير الشئون البلدية والقروية المجالس التى يعين فيها وطريقة تعيينه .

ويتولى هذا المدير اختصاصات رئيس المجلس عدا دعوة المجلس للاجتماع ، وإعداد جدول الأعمال لدور الانعقاد ، ورئاسة الجلسات . وقد روعى فى ذلك التوفيق بين مهام رئيس المجلس البلدى وشئون وظيفته الإدارية ، فمدير المجلس يكون له من درايته الفنية والإدارية ما يكفل حسن سير العمل ، والتخفيف عن المديرين والمحافظين أو من ينوبون عنهم .

وهذا المدير ليس عضواً بالمجلس ، ولكنه موظف يتبع وزارة الشئون البلدية والقرية . وتدرج وظيفته فى ميزانية تلك الوزارة ، ولكن على المجلس أو المجالس أن تؤدى مرتبه إلى الوزارة وأن تدرج الاعتماد اللازم لذلك فى ميزانيتها . ويجوز لوزير الشئون البلدية والقروية أن يعهد بهذه الوظيفة إلى موظف فى الوزارة المذكورة بالإضافة إلى عمله ، وفى هذه الحالة لا يؤدى المجلس أو المجالس المختصة مرتبه (مادة ٦٠)

كما أنه رعاية للمجالس البلدية ، ومعاونة لها فى أداء وظيفتها ، أجازت المادة ٦١ من القانون لوزارة الشئون البلدية والقروية أن تعين للمجلس البلدى موظفاً مالياً ، يكون تابعاً لها ، ويختص بمراجعة حسابات المجلس إيراداً ومصروفا ، ويكون مسئولا عن سلامتها ومطابقتها للوائح والقوانين والتعليمات المالية . وتدرج ميزانيته فى ميزانية وزارة الشئون البلدية والقروية ، وعلى المجلس المختص أن يؤدى مرتبه للوزارة وأن يدرج الاعتماد اللازم لذلك فى ميزانيته.

٢ — § الاعضاء المنتخبون

بجوار الأعضاء المعينين الذين ذكرناهم فيما سلف، يتكون المجلس البلدى من أعضاء منتخبين، لا يقل عددهم عن ٧ ولا يزيد عن ١٢، ويحدد وزير الشئون البلدية والقروية العدد المناسب لكل بلدة بمراعاة ظروفها. وكان الحد الأدنى للمنتخبين فى القانون القديم ١٠ والأقصى ١٨ «فأنقص عددهم بحيث أصبح لا يزيد على ١٢ ولا يقل عن ٧ طبقاً لما أسفرت عنه التجربة من أن كثرة عددهم تعوق سير العمل.» (١)

ولما كان القانون الجديد قد زاد عدد الأعضاء المعينين، وأجاز تعيين بعض الأعيان كأعضاء فى المجلس، «ولما كان الأساس فى المجالس البلدية أنها لا تعدو أن تكون برلمانات صغيرة يتمرس فيها الأهالى على حكم أنفسهم بأنفسهم، فقد نص على أن تكون الأغلبيـــة دائماً فى التشكيل للأعضاء المنتخبين.» (٢) وهذا ماضمنه المشرع المادة الثانية فقرة «ج».

غير أنه بالرغم من ذلك فإن صفة اللامركزية قد تضاءلت فى القانون الجديد: لأن الفارق بين عدد الأعضاء المعينين والمنتخبين قد يكون ضئيلا وقد لا يزيد على عضو واحد، كما أن الأعضاء المعينين فى المجالس البلدية لهم صوت فى جميع المداولات بعكس مارأيناه فى أعضاء مجلس المديرية المعينين. والرئيس، وهو المدير أو المحافظ أو من يندبه، هو ممثل للسلطة المركزية وصوته مرجح. ولهذا فإن التشريع الجديد هو بمثابة تقوية للمركزية على حساب اللامركزية بالرغم من اعترافه بأن المجالس البلدية هى «بمثابة برلمانات صغيرة يتمرس فيها الأهالى على حكم أنفسهم بأنفسهم»

أولا : ناخبو أعضاء المجالس البلدية : يجب أن يتوافر فى أعضاء المجالس البلدية الشروط التى عددتها المادة الثالثة من القانون وهى :

(١و٢) المذكرة الايضاحية للقانون.

١ — أن يكون مصرياً ، مع مراعاة ما سبق ذكره بالنسبة للمتجنسين .

٢ — ألا تقل سنه عن ٢١ سنة ميلادية .

٣ — أن يكون مالكا فى حدود البلد لعقار مبنى أو شريكا فيه أو يشغل عقاراً مبنياً عن طريق الانتفاع أو كان مستأجراً لعقار أو مقيما فيه مدة سنة سابقة على تاريخ الانتخاب .

وهذا الشرط كما هو واضح عبارة عن مجرد « إقامة » لمدة سنة سابقة على الانتخاب .

٤ — ألا يكون قد سبق الحكم عليه :

(ا) فى جناية .

(ب) فى جنحة سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو تأثير على الشهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت بقصد التخلص من الخدمه العسكرية وكذلك للشروع فى إحدى هذه الجرائم ما لم يكن قد مضت خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى .

(ح) بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية أو فى الشروع فيهما لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى .

(ء) فى جنحة مخدرات ما لم يكن قد مضت خمس سنوات من تاريخ إنقضاء العقوبة .

٥ — ألا يكون ممن أشهر إفلاسهم ما لم يكن قد مضت خمس سنوات من تاريخ شهر الإفلاس إلا إذا رد إليهم اعتبارهم قبل هذه المدة .

٦ — ألا يكون من المحجور عليهم مدة الحجر أو من المصابين بأمراض عقليه المحجوزين مدة حجزهم .

٧ ـ ألا يكون من العاملين من الضباط وصف الضباط والجنود فى القوات المسلحة والبوليس وأية هيئة ذات نظام عسكرى مدة خدمتهم .

ثانياً : المرشحون للانتخاب والتعيين من الأعيان : ويشترط فى المرشح :

١ ـ أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب للمجالس البلدية فى البلد أو البلاد الداخلة فى اختصاص المجلس، وهذا لا يكون إلا إذا استوفى شروط الناخب بطبيعة الحال .

٢ ـ ألا تقل سنه عن ٢٥ سنة ميلادية .

٣ ـ أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة . وكان الواجب أن يكون مجيداً للقراءة والكتابة على الأقل حتى يكون فى إمكانه القيام بواجبات منصبه .

٤ ـ أن يكون محل إقامته العادية فى دائرة اختصاص المجلس .

٥ ـ أن تكون القيمة الإيجارية لمسكنه أو لمحل عمله ٧٢ جنيهاً على الأقل فى السنة أو أن يدفع ضرائب أطيان لا تقل عن خمسة عشر جنيهاً فى السنة . ويلاحظ أن القانون قد رفع قيمة النصاب المالى ، لأن القانون القديم كان يكتفى بأن تكون القيمة الإيجاريه للمسكن أو لمحل العمل ٢٤ جنيهاً فى السنة أو أن يدفع المرشح ضريبة مبان قيمتها جنيهان . وقد بررت المذكرة الإيضاحية هذه الزيادة فى القيمة الإيجارية وفى الضرائب واشتراط كونها ضرائب أطيان ، بأنها « ضمان لتمثيل الناخبين بعناصر صالحة » . ولعل مرجع هذا إلى الفكرة القائمة على أن المجالس المحلية تنحصر مهمتها فى الإشراف على المصالح المحلية ، والأغنياء هم أدرى الناس بهذه المصالح ، وقد سبق أن ناقشنا هذه الفكرة .

ولما كان المشرع قد رفع النصاب ، وكان من الممكن ألا يتوافر العدد اللازم للأعضاء المنتخبين ، فإنه نص على أن يستوفى العدد المقرر للأعضاء

المنتخبين ، بمن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم . فإذا تعدد من يدفعون النصاب الأدنى ، فإن الشرط يعتبر متوافراً لديهم جميعاً .

وقد استن القانون الجديد سنة حميدة إذ قرر أن يعفى من شرط النصاب المالى من كان حاصلا على مؤهل دراسى عال تشجيعاً لحملة المؤهلات العالية على التقدم للترشيح .

٦ — أن يودع المرشح خزانة المجلس البلدى تأميناً قدره خمسون جنيهاً يخصصه المجلس للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو لم يحز فى الانتخابات عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل ، ويخفض هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة إلى من يرشح نفسه فى أحد المجالس الواقعة فى دائرة مديرية أسوان ومحافظات الحدود . (مادة ٤)

ثالثاً : إجراءات الانتخاب والطعن فيها :

تجرى وزارة الداخلية الانتخابات البلدية طبقاً لنظام يصدر به قرار من مجلس الوزراء . والانتخابات كما رأينا موقوفة حتى نهاية فترة الانتقال .

ويعتبر البلد الذى يجرى فيه الانتخاب دائرة انتخابية واحدة أو عدة دوائر وفقاً للقرار الذى يصدر من وزير الشئون البلدية والقروية بالاتفاق مع وزير الداخلية . على أنه إذا كانت دائرة اختصاص المجلس تشمل أكثر من بلد واحد ، يصدر وزير الشئون البلدية والقروية قراراً بتقسيمها إلى دوائر ويبين عدد الأعضاء الذين تنتخبهم كل دائرة ، مراعياً فى ذلك نسبة عدد سكانها إلى عدد السكان الذين تشملهم دائرة اختصاص المجلس . (مادة ٥) .

أما الطعن فى الانتخابات البلدية ، فقد كان أول الأمر من اختصاص المحكمة الابتدائية الواقع بدائرتها المجلس البلدى طبقاً للمرسوم الصادر فى ١٧ يونيو سنة ١٩٤٥ الخاص بانتخابات المجالس البلدية والقروية (المعدل

فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٥٤) ولكنه بعد إنشاء مجلس الدولة المصرى فى سنة ١٩٤٦ قد أصبح من اختصاص محكمة القضاء الإدارى كما هو الشأن بالنسبة للطعون فى انتخابات أعضاء مجلس المديرية . وما قلناه عن إجراءات وطبيعة الطعون فى انتخابات أعضاء مجلس المديرية يصدق على الطعون فى هذه الحالة، بل إن إجراءات الطعن فى الحالتين واحدة ، وقد أجملت محكمة القضاء الإدارى المصرية الشروط التى يجب توافرها فى الطعن حتى يكون مقبولا فى حكمها الصادر فى ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ حيث تقول : « إن المادة ٣٩ من المرسوم الصادر فى ١٧ يونية سنة ١٩٤٥ بشأن انتخابات المجالس البلدية والقروية المعدل بالمرسوم الصادر فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٥ قد اشترطت لقبول الطعن شكلا توافر خمسة شروط : الأول أن يصدر الطعن من ناخبين والثانى أن يحصل بعريضة إلى رئيس المجلس البلدى والثالث أن تشتمل العريضة على الأسباب التى بنى عليها الطعن ، والرابع أن يوقع على العريضة نفس الطاعن وأن يكون التوقيع مصدقاً عليه والخامس أن يحصل الطعن وتقديم الطلب فى بحر الخمسة عشر يوما لإعلان نتيجة الانتخاب . وهذه الشروط كلها ضرورية ولازمة قانوناً لقبول الطعن شكلا ، ويترتب على إغفالها كلها أو بعضها بطلان الطعن وعدم قبوله شكلا [1] » . وهى الشروط المتطلبة فى الطعون المقدمة فى انتخابات أعضاء مجالس المديريات كما رأينا .

هذا ولضمان حرية الانتخاب ، فقد نص المشرع على عقوبات توقع على كل من يعمل على إفسادها فرداً عادياً كان أو موظفا [2] .

---

(١) مجموعة أحكام المجلس ، السنة الخامسة ، ص ٢٠٦ .

(٢) نص على هذه الجرائم فى المواد من ٧٠ إلى ٧٨ من القانون على النحو التالى :

مادة ٧٠ : « يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تجاوز مائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين :

أولا : كل من تعمد ادراج اسم فى جدول الانتخاب أو حذفه منه بغير حق أو تعمد عدم ادراج اسم فيه أو عدم حذفه منه .

= ثانيا : من توصل إلى إدراج اسمه أو اسم غيره فى جدول الانتخاب مع علمه بعدم توافر الشروط المقررة لاستعمال حق الانتخاب فيه .

ثالثا : كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من الادلاء بصوته أو لإكراهه على التصويت على وجه معين .

رابعا : كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره كى يحمله على التصويت على وجه معين أو الامتناع عن التصويت .

خامسا : كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره .

سادسا : كل من تعمد التصويت باسم غيره .

ثامنا : كل من استعمل حقه فى انتخاب واحد أكثر من مرة » .

مادة ٧١ : « يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تجاوز مائتى جنيه :

أولا : كل من أخل بحرية الانتخاب ...

ثانيا : كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد جدول انتخاب أو ورقة انتخاب ...

ثالثا : كل من خطف الصندق المحتوى على أوراق الانتخاب أو أتلفه » .

مادة ٧٢ : « يعاقب بالحبس لمدة لاتزيد على ستة أشهر أو بغرامة لاتجاوز خمسين جنيها

أولا : كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالا كاذبة ..

ثانيا : كل من اشترك حاملا لسلاح فى أى عمل من الأعمال الخاصة بالانتخابات أو المتصلة بها أو فى الترويج أو فى الدعاية . . .

ثالثا : كل من دخل حاملا لسلاح في المكان المخصص لاجتماع الناخبين ويضبط السلاح ويحكم بمصادرته .

رابعا : كل من دخل القاعة المخصصة للانتخاب بغير حق ...

خامسا : كل من أفشى سر إعطاء ناخب لرأيه بدون رضاه » .

مادة ٧٣ « يعاقب بغرامة لا تجاوز خمسين جنيها كل من طبع أو نشر أوراقا لترويج الانتخاب دون تشتمل على اسم الطابع أو الناشر وتضبط الأوراق موضوع الجريمة ويحكم بمصادرتها » .

مادة ٧٤ : « يعاقب على الشروع فى الجرائم المتقدم ذكرها بالعقوبة المنصوص عليها الجريمة التامة » .

مادة ٧٥ : « كل موظف عمومى حكم عليه في جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها أثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل » .

مادة ٧٦ : « تسقط الدعوى العمومية والمدنية فى جرائم الانتخاب بمضى ثلاثة شهور من يوم إعلان نتيجة الانتخاب أو من تاريخ آخر إجراء متعلق بالتحقيق . » .

مادة ٧٧ : « يكون لرئيس لجنة الانتخاب السلطة المخولة لمأمورى الضبط القضائى فيما يتعلق بالجرائم التى ترتكب أو يشرع فى ارتكابها فى قاعة الانتخاب .

مادة ٧٨ : « يعاقب كل من يمتنع عن تقديم الأوراق والبيانات والمستندات المنصوص عليها في المادة ٦٣ بغرامة لاتجاوز ألف قرش . » .

رابعا : حقوق الأعضاء وواجباتهم :

١ - مدة العضوية بالنسبة للعضو المنتخب هى أربع سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب ، يجدد بعدها المجلس تجديداً كلياً (بالنسبة للأعضاء المنتخبين والأعيان المعينين) .

وتجرى قبل انتهاء مدة المجلس بشهرين على الأقل انتخابات جديدة لمدة أخرى ، فإذا مضى هذا الميعاد ولم تتم الانتخابات استمرت نيابة الأعضاء إلى حين تمام الإنتخابات . وتجتمع هيئة المجلس من تلقاء نفسها إذا لم توجه الدعوة للأعضاء الجدد فى خلال شهر على الأكثر من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب .

وتنتهى العضوية بانتهاء الأجل المحدد لها وللأسباب التي سنعرض لها فيما بعد . وقد جاءت المادة السابعة بحكم جديد إذا نصت على أنه إذا خلا محل عضو من الأعضاء المنتخبين لسبب من الأسباب ، يحل محله من كان حائزاً من المرشحين الذين لم يتم انتخابهم على أكثر الأصوات الصحيحة التى أعطيت بشرط أن تكون أكثر من العشر ، وإذا تحقق ذلك لأكثر من واحد ، أجرى المجلس القرعة لتعيين من يكون عضوا . أما إذا لم يتوافر الشرط المذكور ، فحينئذ يجب إجراء انتخاب تكميلى لاختيار العضو الجديد فى خلال شهرين من تاريخ الخلو .

اما الأسباب التى تؤدى إلى نهاية المدة قبل ميعادها الطبيعى فهى الوفاة ، والاستقالة الاختيارية ، والاستقالة الاعتبارية التى نصت عليها المادة ٣١ حيث تقول : « يجوز اعتبار أى عضو من غير الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم مستقيلا إذا تخلف عن حضور ثلاث جلسات متتالية بدون عذر مقبول ، ويصدر بذلك قرار من المجلس بعد سماع اقوال العضو أو بعد إثبات غيابه عن الجلسه التى دعى لحضورها لسماع اقواله فيها ، ولا يجوز عقد هذه الجلسة

قبل مضى ٤٥ يوماً من تاريخ دعوة العضو إليها . »

وإسقاط العضوية بقرار من وزير الشئون الاجتماعية فى الحالات التى يجوز فيها ذلك .

وفصل العضو بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية ، غير أنه لا يصدر قرار الفصل إلا بناء على قرار من المجلس البلدى المختص بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس . ولا يسرى هذا الحكم على الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم ، (مادة ٣٠) كما يجوز للمجلس أن يقرر وقف أحد أعضائه بناء على قرار بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين إلى أن يتخذ المجلس قرارا فى شأنه . والوقف — كما ذكرنا — إذا استطال كان بمثابة عزل مقنع .

وأخيراً فإن حل المجلس ينهى العضوية بالنسبة لأعضائه المنتخبين والأعيان المعينين .

٢ — والأصل أن عضوية المجلس البلدى — كما هو الشأن بالنسبة لعضوية مجلس المديرية — بلا مقابل : فالعضو لا يتناول أى أجر أو مكافأة من عضويته أو عن أى عمل يؤديه للمجلس فى حدود تلك العضوية . ومع ذلك فانه يجوز للأعضاء المنتخبين وللأعيان المعينين أن يستردوا نفقات الانتقال إلى الجهات التى تقرر هيئة المجلس الانتقال اليها لأداء عمل من أعمال المجلس . (مادة ٣٢) .

٣ — وبالرغم من أن الأصل فى تكوين المجالس البلدية هو الانتخاب فإن المشرع لم يميز الأعضاء المنتخبين بما ميز به زملاءهم أعضاء مجالس المديريات المنتخبين . وكل ما خصهم به هو مجرد اشتراط كونهم الأغلبية فى المجلس البلدى . وقد رأينا أن هذه الأغلبية قد تكون بمجرد زيادة عضو واحد . كما أنه أجاز لنصف عدد الأعضاء المنتخبين على الأقل أن يطلب إلى الرئيس كتابة دعوة المجلس للاجتماع . أما فيما عدا ذلك فحقوق الأعضاء المعينين (بحكم وظائفهم أو من الأعيان) هى ذات حقوق الأعضاء المنتخبين ، سواء فيما يتعلق

بالتصويت ، أو نصاب الحضور ، أو طلب جعل الجلسة سرية . بل إنه جعل رياسة المجلس باستمرار لممثل السلطة المركزية كما ذكرنا .

هذا ولكل عضو أن يبلغ الرئيس مايرى إدراجه فى جدول أعمال المجلس قبل انعقاده بأسبوع على الأقل ، وعلى الرئيس أن يضمن جدول الأعمال مايقدمه الأعضاء من الاقتراحات والموضوعات إذا كان النظر فيها من اختصاص المجلس ، كما أن لكل عضو أن يوجه أسئلة إلى الرئيس فى المسائل التى من اختصاص المجلس وعليه أن يكتب السؤال بعبارة واضحة موجزة وأن يقدمه الرئيس ليدرجه فى جدول أعمال أول جلسة .

ويجوز للرئيس أن يؤجل الجواب على السؤال إلى الجلسة التالية ، وللعضو الذى وضع السؤال أن يستوضح الرئيس أو يرد عليه بإيجاز مرة واحدة . (مادة ٢٣) .

٤ — ولكى تكون تصرفات الأعضاء خالصة لوجه المصلحة العامة ، فرض المشرع على أعضاء المجلس البلدى الواجبات التى فرضها على أعضاء مجالس المديريات ، وهى :—

(ا) « لايجوز للعضو أن يحضر جلسات المجلس أو جلسات لجانه إذا كان له فى موضوع المداولة مصلحة شخصية بالذات أو بالواسطة أو لأحد أقاربه أو أصهاره لغاية الدرجة الثالثة ، وإلا كان قرار المجلس فى موضوع المداولة باطلا . » (مادة ٢٦) .

(ب) « لايجوز للعضو أن يبرم مع المجلس بالذات أو بالواسطة عقود مقاولة أو توريد أو بيع أو إيجار أو ما شابه ذلك وإلا كان العقد باطلا . ومع ذلك يجوز للمجلس عند الضرورة أن يبرم عقداً مما نص عليه فى الفقرة السابقة ، إذا كانت له فى إبرامه مصلحة أكيدة ، ولا يكون قرار المجلس فى هذا الشأن نافذاً إلا بعد موافقة وزير الشئون البلدية والقروية » . (مادة ٢٧) .

(ح) « لا يجوز للعضو أن يعمل فى دعوى ضد المجلس بصفته محامياً أو خبيراً أو أن يشترى حقاً متنازعاً عليه مع المجلس أو أن يتملكه بأية طريقة » (مادة ٢٨) .

وقد جعل المشرع جزاء مخالفة هذا الحظر المفروض على الأعضاء فى المواد ٢٦ و ٢٧ و ٢٨ السابقة سقوط العضوية عن العضو بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية .

وكما هو الشأن بالنسبة للطعن فى إسقاط العضوية عن أعضاء مجالس المديريات ، فإن القانون الجديد للمجالس البلدية قد قطع بأن الطعن فى قرارات إسقاط العضوية يقدم إلى محكمة القضاء الإدارى ، بغير رسوم فى خلال ١٥ يوما من تاريخ إعلان العضوية ، وتفصل محكمة القضاء الإدارى فى هذا الطلب على وجه الاستعجال . (مادة ٢٩) ، فتابع بذلك قضاء محكمة القضاء الإدارى السابق .

ولنفس الحكمة التى رأيناها عند دراستنا لمجلس المديرية ، حرم المشرع على أعضاء المجالس البلدية الجمع بين عضوية المجلس البلدى ومناصب أخرى :

فحرم عليهم الجمع بين عضوية المجلس البلدى وعضوية مجلسى البرلمان أو مجلس المديرية ، كما حرم على العضو أن يكون عضوا فى أكثر من مجلس واحد ، فإذا انتخب أحد فى أكثر من مجلس وجب عليه أن يختار واحداً منها فى خلال ثمانية أيام من تاريخ صيرورة انتخابه نهائيا فى المجلس الذى انتخب فيه أخيراً ، وإلا ثبتت له عضوية هذا المجلس الأخير ، وسقطت عنه عضوية المجلس أو المجالس التى سبق انتخابه عنها .

كما أنه فيما عدا الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم ، لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس البلدى وتولى الوظائف العامة بأنواعها وكذلك وظائف العمدية ومشايخ البلاد . فإذا انتخب أحد هؤلاء فى أحد المجالس البلدية

ورغب فى عضوية المجلس وجب عليه أن يستقيل من منصبه فى خلال ثمانية أيام من تاريخ صيرورة انتخابه فى المجلس نهائياً ، وعليه أن يخطر رئيس المجلس البلدى بذلك فى الميعاد المذكور ، وإلا سقطت عنه عضويته . (مادة ٦) .

وأخيراً يجب مراعاة حكم المادة ٩٨ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الاحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة وقد سبق أن أشرنا إليه .

الفرع الثانى

اختصاصات المجالس البلدية وسير العمل بها

١ — § اختصاصات المجالس البلدية

واختصاصات المجالس البلدية متنوعة ، وقد نص عليها المشرع فى الباب الثانى من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ وهى متفاوتة : فمنها ما يجب على المجلس القيام به ، ومنها ما يجوز له ممارسته إذا أراد ، وهناك أمور يتعين على السلطة المركزية الحصول على موافقة المجلس بشأنها قبل مباشرتها ، وأخيراً فثمة مسائل يجب على السلطة المركزية استطلاع رأى المجلس بخصوصها قبل إبرامها دون أن تتقيد بهذا الرأى .

أولا : الاختصاصات الإلزامية للمجالس البلدية :

وهى اختصاصات يتعين على المجالس القيام بها كما ذكرنا ، وقد حددتها المادة الثامنة والتاسعة من القانون . وتشمل بوجه عام « مرافق الصحة والتنظيم » فى دائرة المجلس ، وتتناول على وجه التخصيص :—

١ — تخطيط البلد ، وشق الشوارع وتعديلها ، وتعبيدها وصيانتها وإنارتها وكذلك إنشاء المتنزهات وتعهدها .

٢ — النظافة العامة .

٣ — توفير الماء الصالح للشرب .

٤ — تصريف المياه والفضلات .

٥ — إنشاء المذابح وإدارتها .

٦ — إطفاء الحرائق . (مادة ٨) .

كما يقوم المجلس فى دائرة اختصاصه بتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمبانى وتقسيم الأراضى والطرق والمحال التجارية والصناعية والمجارى ، وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة للبلد . (مادة ٩) .

ثانياً : الاختصاصات الجوازية للمجالس البلدية :

وقد حددت المادة العاشرة هذه الاختصاصات ، حيث تقول : « يجوز للمجلس البلدى فى دائرة اختصاصه أن ينشىء أو يدير بالذات أو بالواسطة الأعمال الآتى بيانها :—

١ — عمليات توليد الكهرباء والغاز .

٢ — المصايف والمشاتى .

٣ — المجارى .

٤ — أعمال الإسعاف والإنقاذ .

٥ — الملاجىء .

٦ — المستشفيات العمومية والمصحات والمعازل الصحية والمستوصفات ومعاهد القابلات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية .

٧ — الحمامات والمغاسل العمومية .

٨ — أفران حرق القمامة .

٩ — الأسواق العمومية وأسواق المأكولات وحلقات الأسماك والأقطان وسواحل الغلال .

١٠ — المعارض .

١١ — المتاحف والمكتبات العامة ودور التمثيل والسينما والملاهى وغيرها من المحال العمومية والأندية الرياضة والمؤسسات الاجتماعية .

١٢ — الوسائل المحلية للنقل العام .

١٣ — توفير المواد الغذائية والكساء عند الضرورة .

١٤ — المساهمة فى إنشاء المساكن الشعبية .

« ويجوز للمجلس فى دائرة اختصاصه أن يقوم بأى عمل آخر من الأعمال ذات المنفعه العامة بموافقة وزير الشئون البلدية والقروية » .

وإذاً فالأعمال الجوازية للمجالس البلدية ليست محددة على سبيل الحصر ، بل على سبيل التمثيل : فالأصل العام الذى وضعته الفقرة الاخيرة من المادة العاشرة هو جواز قيام المجلس البلدى بأى عمل ذى نفع عام يقع فى دائرة اختصاصة ، ولا قيد على المجلس البلدى فى ذلك إلا الحصول على موافقة وزير الشئون البلدية والقروية فى غير ما نص عليه صراحة فى الحالات السابقة .

هذا وقرارات المجلس البلدى فى الأمور السابقة — جوازية كانت أو إجبارية — تصدر منه بداءة ، وتكون نهائية أو معلقة على تصديق السلطة المركزية وفقاً لما يقرره القانون .

ثالثاً : يجب موافقة المجلس البلدى مقدما : فى أمرين :

١ — تغيير اسم البلد .

٢ — اللوائح المحلية التى يصدرها المدير أو المحافظ لتسرى فى دائرة اختصاص المجلس ، وكذلك تعديلها أو الغاؤها .

ورغبة فى إنجاز الأمور بسرعة ، يتعين على المجلس أن يصدر قراره فى خلال شهرين من تاريخ وصول الأوراق إليه ، وإلا اعتبر الأمر مرفوضاً .

كما أن للمدير أو المحافظ فى حالة ظهور وباء أوحدوث أمر من الأمور المستعجلة أن يتجاوز عن موافقة المجلس بالنسبة إلى اللوائح المحلية . ولكن على رئيس المجلس (وهو المدير أو المحافظ أو من ينيبه كما ذكرنا) فى هذه الحالة دعوة المجلس فوراً للانعقاد فى جلسة غير عادية لاستصدار قرار فى شأنها .

رابعاً : يجب استشارة المجلس مقدما : (دون تقيد بهذا الرأى) فى الأمور الآتية :

١ — تغيير حدود البلدة .

٢ — تنظيم النقل العام فى دائرة اختصاص المجلس .

٣ — تنظيم حركة المرور .

٤ — إنشاء مدارس ومستشفيات للحكومة أو لمجلس المديرية وكذلك نقلها أو إلغاؤها .

٥ — إنشاء الأسواق وإقامة الموالد .

٦ — إنشاء المبانى الداخلة فى أملاك الحكومة العامة وأملاك مجلس المديرية وكذلك تخصيصها أو تغيير استعمالها أو إزالتها .

٧ — مايعرض للبيع من الأراضى الفضاء المملوكة للدولة أو لمجلس المديرية والمعدة للبناء فى البلد .

٨ — مايعرض للبيع من الأراضى الزراعية المملوكة للدولة أو لمجلس المديرية إذا كانت على مسافة ألف متر على الأكثر من حدود اختصاص المجلس (مادة ١٢) .

فى غير هذه الأمور ، يجوز للسلطة المركزية أن تستشير المجالس البلدية فى أى أمر تريد ، كما أن للمجلس البلدى أن يبدى رغبات فيما يتعلق بالحاجات العامة للبلد الذى يمثله ، ويتولى رئيس المجلس أو من يقوم مقامه إبلاغ هذه الرغبات إلى الجهات المختصة ، كما ترسل صورة من تلك الرغبات إلى وزارة الشئون البلدية والقروية . (مادة ١٣) .

وحتى لايتأخر البت فى الأمور كثيرا بسبب الحاجة إلى موافقة المجلس أو التعرف على رأيه ، أوجب المشرع على المجلس أن يبدى رأيه فى المسائل المعروضة عليه فى مدة لاتجاوز شهرين . فإذا طلب الوزير المختص أو المدير أو المحافظ الرأى بصفة عاجلة ، تعين على المجلس ابداؤه فى مدة ١٥ يوما ، فإذا امتنع عن إبداء رأيه أو تأخر عن إبدائه فى المواعيد المتقدمة جاز التجاوز عن رأيه (مادة ٢٠) .

وإذا كان الأصل أن يمارس كل مجلس بلدى اختصاصاته مستقلا ، فإنه يجوز للمجالس البلدية المتجاورة أن تشترك فى إنشاء المشروعات ذات النفع العام التى تخدم أكثر من بلدة واحدة ، وحينئذ يجوز لوزير الشئون البلدية والقروية — من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح هذه المجالس — الأمر بتشكيل لجنة مشتركة لإدارة المشروع ، ويحدد الوزير عدد الاعضاء الذين ينتخبهم كل مجلس فى هذه اللجنة ، ويشترك فيها أيضا الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم ، والذين لوظائفهم صلة بالمشروع ، وتكون رياسة اللجنة للعضو المعين الذى يختاره وزير الشئون البلدية والقروية (مادة ١٤) .

٢ — § سير العمل بالمجالس البلدية

ذكرنا أن القانون الجديد قد جعل رياسة المجالس البلدية، للمدير أو المحافظ ولمن ينيبانه عنهما . ورئيس المجلس هو الذى يمثله ، ويشرف على حسن

سير أعماله ، وينوب عنه فى صلاته بالغير ، ويوقع عقود البيع والشراء وما يرخص المجلس فى إبرامه من عقود .

والرئيس هو الذى يدعو المجلس للانعقاد بدعوة كتابية توجه إلى جميع الأعضاء مع جدول الأعمال قبل التاريخ المعين لانعقاد المجلس بثلاثة أيام على الأقل . ويجوز عند الاستعجال إرسال الدعوة قبل ميعاد الانعقاد بمدة تقل عن ثلاثة أيام أو فى يوم الانعقاد ذاته . وهو الذى يرأس جلسات المجلس ، ويوقع محاضرها ، ويشرف على تنفيذ قراراته (مادة ١٥) .

ولكى يكون انعقاد المجلس سليما ، يجب أن يتم فى المكان المخصص لانعقاده ، وأن يتوافر نصاب الحضور وهو أكثر من نصف عدد الأعضاء (معينين ومنتخبين) وإذا مضى نصف ساعة على الميعاد المحدد للاجتماع ولم يتكامل النصاب ، أجلت الجلسة ثلاثة أيام على الأقل وسبعة على الأكثر ، ويكون الاجتماع الجديد — فى غير الأحوال التى يشترط فيها القانون أغلبية خاصة — صحيحاً مهما بلغ عدد الحاضرين . وإذا كان عددهم أقل من النصاب القانونى العادى ، وجب أن يكون البحث مقصوراً على المسائل الواردة فى جدول أعمال الجلسة المؤجلة (مادة ١٨) .

والقاعدة أن تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين (معينين ومنتخبين) مالم يشترط القانون أغلبية خاصة . وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

وللمجلس البلدى دوران من أدوار الاجتماع :

ا — دور اجتماع عادى : وذلك مرة على الأقل كل شهر بدعوة من الرئيس فى ميعاد يحدده ويوالى المجلس عقد جلساته إلى أن ينتهى من نظر جميع المسائل الواردة فى جدول الأعمال .

ب — دور اجتماع خاص : ويكون ذلك بدعوة من الرئيس أو بطلب كتابى من نصف عدد الأعضاء المنتخبين على الأقل . (مادة ١٦)

والأصل فى جلسات المجلس أنها علنية . ومع ذلك يجوز عقدها بصفة سرية بناء على طلب الرئيس أو أغلبية الأعضاء الحاضرين ، وفى هذه الحالة يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المعروض تستمر فى جلسة سرية أو علنية . (مادة ١٧) .

النظام الداخلى للمجلس واللجان :

لوزير الشئون البلدية والقروية أن يضع لائحة عامة بالنظام الداخلى للمجالس البلدية وطريقة سيرها فى أعمالها ، ولكل مجلس أن يضع لائحته الداخلية فى حدود اللائحة المشار إليها ، ولا تكون اللائحة التى يضعها المجلس نافذة إلا بعد مصادقة الوزير (مادة ٦٧)

وتوزيعا للعمل ، يؤلف المجلس من بين أعضائه لجانا فى كل عام لبحث المسائل التى تعرض عليه ، ويحدد أعضائها ونوع المسائل التى تبحثها . ويجب على كل حال تشكيل اللجان الآتية :—

١ — لجنة الشئون الصحية .
٢ — لجنة الشئون الهندسية ، وتعتبر السلطة القائمة على أعمال التنظيم .
٣ — لجنة الشئون الاجتماعية .
٤ — لجنة المواصلات .
٥ — لجنة المالية .

ويكون الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم أعضاء فى اللجان المكلفة بمسائل تدخل فى اختصاص الوزارات الممثلين لها ، على أن يكون العضو المعين بحكم وظيفته عن وزارة الشئون البلدية والقروية عضوا فى جميع اللجان .

وجلسات اللجان سرية بعكس جلسات المجلس . ولكل عضو من أعضاء المجلس حق الحضور فى جلسات اللجان دون أن يشترك فى المناقشة . وتدون فى محاضر جلسات اللجان جميع ما يدور فيها من مناقشات ، ولا يجوز لعضو

أن يجمع بين عضوية أكثر من لجنتين إلا إذا كان من الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم . وتعرض تقارير اللجان على المجلس ، وتبين فى اللائحة الداخلية كيفية تنظيم أعمال اللجان .

كما أن القانون الجديد قد عنى عناية خاصة باستحداث لجنة « للجبانات » برئاسة رئيس المجلس أو من يقوم مقامه وبعضوية « قاض شرعى » يعينه رئيس المحكمة الشرعية الابتدائية التى يقع المجلس فى دائرة اختصاصها واثنين من أعضاء المجلس ينتخبهما لمدة سنتين ، ومهندس من موظفى المجلس يعينه رئيس المجلس . »

ولما كان القضاء الشرعى قد أدمج أخيرا فى القضاء المدنى ، فلا بد من تعديل النص السابق والاكتفاء بقاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية التى يقع فى دائرتها المجلس .

وتختص هذه اللجنة بالمسائل المنصوص عليها فى المادتين ٦ و٧ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٣ [(١)]، وتعرض اقتراحاتها فى هذه المسائل على المجلس . ولا يكون قرار المجلس فى هذه الحالة نافذا إلا بعد مصادقة وزير الشئون البلدية والقروية عليه . (مادة ٥٢)

---

(١) تنص هاتان المادتان على ما يلى :—

مادة ٦ : « اختصاصات اللجنة هي :—

١ — العمل على صيانة وتحسين جبانات المسلمين المخصصة لاستعمال أهل البلد والمحافظة عليها .

٢ — صون النظام فى الجبانات والعمل على احترام قواعد الشرع فيها .

٣ — مراقبة الأشخاص الذين يشتغلون بتجهيز الموتى ودفنهم .

٤ — اتخاذ ما يلزم لاحترام اللوائح العمومية الخاصة بالجبانات وكذا جميع الاحتياطات التى تقررها « مصلحة الصحة العمومية » فى هذا الشأن .

٥ — ابداء رأى اللجنة « لمصلحة الصحة العمومية » بشأن المشروعات الخاصة بإبطال الدفن فى أي جبانة أو فى جزء منها وكذا إنشاء الجبانات الجديدة أو توسيع الجبانات الموجودة من قبل وكذلك المشروعات الخاصة بالطرق الموصلة إلى الجبانات .

مادة ٧ : « التصميم العمومى والرسم التخطيطى للجبانات اللذان تقوم بعملهما السلطة المختصة يعرضان لتصديق اللجنة التى عليها الإشراف على عملية التحديد » .

٣ — § رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية

هذه الرقابة تتناول — كما رأينا فى دراستنا لمجالس المديريات — قرارات المجالس البلدية ، وكيفية سير العمل بها ، وأعضاء المجالس البلدية على النحو التالى : —

أولا : الرقابة على قرارات المجالس البلدية : فكثير من قرارات المجلس البلدى يشترط لنفاذها إما موافقة السلطة المركزية عليها مقدماً أو مصادقتها عليها بعد اتخاذها . ومن الأمثلة على ذلك من نصوص القانون : —

١ — للمجلس أن يقبل التبرعات التى ترد إليه ، وله أن يتصرف فيها وأن يغير تخصيصها ، ولا يكون قراره فيما تقدم نافذاً إلا بعد مصادقة وزير الشئون البلدية والقروية . (مادة ٤١) .

٢ — لا يجوز للمجلس بغير موافقة وزير الشئون البلدية والقروية النزول بغير مقابل عن حقوقه فى الأموال والمنشآت أو المؤسسات التى يملكها أو يقوم بإدارتها . (مادة ٤٧)

٣ — لا يجوز للمجلس أن يعقد قرضا بغير موافقة وزير الشئون البلدية والقروية (مادة ٤٨) .

٤ — يجب الحصول على موافقة وزارة الشئون البلدية والقروية مقدماً على ما يأتى : —

أولا : التصرف فى زوائد التنظيم متى زادت قيمة الزائد على ٣٠٠ جنيها .

ثانيا : تحديد تعريفات المياه والتيار الكهربائى والغاز ومد المنشآت الدينية والخيرية والرياضية والاجتماعية بالمياه والتيار الكهربائي والغاز بسعر مخفض أو بالمجان .

ثالثا : التصرف بمقابل فى أموال المجلس من عقار مهما بلغت قيمته أو من منقول تزيد قيمته على مائة جنيه .

رابعا : الايجار للغير الذى تزيد مدته على ثلاث سنوات (مادة ٤٩) .

٥ — يجب الحصول على موافقة وزارة الشئون البلدية والقروية مقدماً على ما يقوم به المجلس من الشئون والأعمال الآتية :

أولا : الأعمال الخاصة بالتعديل الجوهرى فى شبكات المياه والكهرباء والغاز .

ثانياً : الأعمال الخاصة بإجراء تعديل أو ترميم فى المحطات الرئيسية للمياه والكهرباء والغاز والمجارى .

ثالثاً : الشئون والأعمال الأخرى الواردة فى الميزانية المعتمدة والتى تزيد قيمتها على الحد الذى يعينه وزير الشئون البلدية والقروية بقرار منه ، على ألا يقل ذلك الحد عن ٥٠٠ جنيه ، وفى هذه الحالة يجوز للمجلس أن يقوم بتلك الأعمال إذا لم تبد الوزارة رأيها فى خلال شهرين من تاريخ وصول الأوراق إليها .

رابعا : التصرف فى ضوائع التنظيم متى زادت قيمة الضائع على ٣٠٠ جنيه .

خامسا : الإيجار من الغير الذى تزيد مدته على ثلاث سنوات (مادة ٥٠)

٦ — لا تكون قرارات المجلس بنقل اعتماد من باب إلى آخر فى الميزانية أو بتعديل ربط الماهيات والأجور والأعمال الجديدة أو بإلغائه أو بفتح اعتماد إضافى نافذة إلا بعد مصادقة وزير الشئون البلدية والقروية (مادة ٥٥) .

٧ — لا يجوز للمجلس بغير موافقة وزير الشئون البلدية والقروية أن ترتبط بتعهد يترتب عليه انفاق مبالغ من ميزانية سنة أو سنوات مقبلة وذلك فيما عدا مشروعات وأعمال المرافق العامة .

ولا تقتصر الرقابة هنا على الأعمال الايجابية للمجلس البلدى ، بل تتناول امتناعه عن اتخاذ قرار يتحتم عليه اتخاذه . فوزارة الشئون البلدية والقروية تقوم ببحث مشروع الميزانية ، ولها أن تحذف منه أو تخفض فيه أو تضيف

اليه مبالغ أو بنود، وذلك وفقا لما تقتضيه حالة المجلس . ويمكنها بالذات أن تدرج المبالغ اللازمة لأبواب معينة إذا أهملها المجلس . (مادة ٥٣) .

بل إن القانون الجديد قد استحدث حالة جديدة فى هذا الخصوص ، إذ خول وزير الشئون البلدية والقروية — على خلاف الأصل فى الرقابة الإدارية — أن يأمر المجلس بفرض رسم بلدى معين تمكينا له من مباشرة أعماله فيما يعود بالنفع المحلى ، وذلك علاجاً لما لوحظ من امتناع بعض المجالس عن فرض بعض الرسوم المقرر نظيرها فى المجالس الأخرى إما لأغراض انتخابية أو تهرباً من تحمل الأعضاء شخصيا بعبئها .

ويجوز أيضاً لوزير الشئون البلدية والقروية أن يطالب إلى المجلس إلغاء أو تعديل الرسوم البلدية بالتخفيض أو الزيادة أو تأجيل سريانها إذا رأى فى بقائها مالا يتفق وحالة المجلس أو السياسة الاقتصادية أو المالية للدولة .

فإذا رفض المجلس فى الحالتين — حالتى فرض الرسم أو إجراء التعديل الذى أراده الوزير — عرض وزير الشئون البلدية والقروية الأمر على مجلس الوزراء . فإذا أيد مجلس الوزراء رأى الوزير وجب على المجلس إصدار القرار الذى وافق عليه مجلس الوزراء . (مادة ٣٧) .

هذا ولوزير الشئون البلدية والقروية أن يصدر قراراً بإلغاء قرارات المجالس البلدية التى تجاوز بها حدود اختصاصها (مادة ٢١) .

وأخيراً فإن رقابة السلطة المركزية تمتد إلى جميع أعمال المجلس — ولو كان اختصاصه فيها قطعياً — عن طريق التنفيذ ، وعضو التنفيذ للمجالس البلدية هو رئيسها ، وهو المدير أو المحافظ أو من يحل محله كما ذكرنا .

ثانياً : <u>الرقابة على سير العمل بالمجلس</u> : تشرف على سير العمل بالمجالس البلدية وزارة الشئون البلدية والقروية ، كما تتولى وزارة الشئون البلدية والقروية التفتيش على حسابات المجالس ، وكافة الأعمال الإدارية والفنية والهندسية ومراقبتها ، كما يجوز لها أن تتولى تنفيذ المشروعات الهامة لحساب

المجالس ، وتتولى أيضا التفتيش على جميع المعاهد والأعمال الصحية والطبية بالمجالس وتبلغ الوزارة ملاحظاتها إلى المجالس للعمل بها . (مادة ٦٥) كما أن وزير الشئون البلدية والقروية هو الذى يضع اللائحة العامة بالنظام الداخلى للمجالس البلدية وطريقة سيرها فى أعمالها كما رأينا ، وعلى أساس هذه اللائحة العامة تضع المجالس لوائحها الداخلية بشرط مصادقة الوزير .

وللجهات الحكومية الاخرى — غير وزارة الشئون البلدية والقروية — أن تراقب المجالس البلدية فى تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمبانى وتقسيم الأراضى والطرق والمحال التجارية والصناعية والمجارى ، وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة للبلد مما نصت عليه المادة ٩ من القانون . ويتعين على المجالس البلدية أن تراعى مايبلغ إليها من إرشادات عن طريق وزارة الشئون البلدية والقروية فى هذا الخصوص (مادة ٩ فقرة ثانية) .

ثالثا — <u>الرقابة على الأعضاء</u> : ويعنينا هنا رقابة السلطة المركزية على الأعضاء المنتخبين والأعيان المعينين ، لأن الاعضاء المعينين بحكم وظائفهم يخضعون خضوعاً تاماً للسلطة المركزية كما ذكرنا .

وهنا يملك وزير الشئون البلدية والقروية إسقاط العضوية عمن فقد شروطها القانونية أو وجد فى حالة تستدعى إسقاط العضوية ، وله أيضا فصل العضو بشترط موافقة المجلس البلدى بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

وأخيراً فإنه يجوز حل المجلس البلدى بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية يبين فيه أسباب الحل ، وفى هذه الحالة يجب إجراء الانتخابات الجديدة خلال ثلاثة شهور من تاريخ قرار الحل .

ولا يجوز حل المجلس الجديد مرة أخرى للأسباب ذاتها . (مادة ٦٨) وإذا حل المجلس أوإذا قضى بإبطال عضوية أكثر من نصف الاعضاء

المنتخبين ، يصدر وزير الشئون البلدية والقروية على الفور قراراً بتأليف هيئة إدارية مؤقتة من رئيس المجلس ومدير البلدية وأعضاء المجلس المنحل المعينين بحكم وظائفهم ومن أى موظف آخر من التابعين للوزارات والمصالح لدى المديرية أو المحافظة ومن ثلاثة على الاقل من أعيان البلد . وتقوم هذه الهيئه مقام المجلس بالأعمال الضرورية العاجلة إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد ، على ألا تتعرض للنظر فى المسائل التى من أجلها حل المجلس . ويتبع فيما يتعلق برئاسة هذه الهيئة المبدأ المقرر فى رئاسة المجلس ذاته (أى يرأسها المدير أو المحافظ أو من يقوم مقامه مع جواز الإنابة فى الحدود وقراراتها التى سبق شرحها) . وتجتمع الهيئة المذكورة فى المواعيد التى يحددها الرئيس وتصدر بالأغلبية المطلقة ، وعند تساوى الأصوت يرجح الجانب الذى منه الرئيس . (مادة ٦٩) .

ويلاحظ ما سبق أن ذكرناه من أن رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية يجب ألا تصل إلى حد إهدار استقلال لها ، ولأعضاء تلك المجالس المنتخبين حق الإلتجاء إلى القضاء الإدارى إذا ما تجاوزت السلطات المركزية حدود اختصاصها وأهدرت استقلال تلك المجالس .

بل إن القانون الجديد حاول أن يجد طريقاً ودياً لتسوية الخلافات التى قد تنشب بين المجالس البلدية ووزارة الشئون البلدية والقروية وهى الوزارة التى تشرف على المجالس البلدبة ، فنصت المادة ٦٤ على أنه إذا رفضت وزارة الشئون البلدية والقروية التصديق على قرار أصدره المجلس أو رفض المجلس الأخذ باقتراح أو طلب للوزارة وأصر على رأيه ، عرض الأمر على الوزير ويكون قراره فيه نافذاً . وهذا الطريق الإدارى لا يحول دون الالتجاء إلى القضاء الإدارى بطبيعة الحال .

الفرع الثالث

الموارد المالية للمجلس البلدى وميزانيته

١ — § الموارد المالية للمجالس البلدية

يلاحظ فى هذه الصدد لأول وهلة أن القانون الجديد للمجالس البلدية قد زاد من موارد هـذه المجالس حتى يعينها على أداء ما نيط بها من واجبات . وتتكون موارد هذه المجالس من ثلاث فئات :—

أولا — فئة الضرائب : وتشمل

١ — الضريبـة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصـاص المجالس البلدية .

٢ — ضريبة الملاهى والمراهنات المفروضة فى دائرة اختصاصها .

٣ — نصف الضريبة المفروضة على السيارات والموتوسيكلات المرخص بها فى دائرة المديرية أو المحافظة عدا البلاد التى بها مجالس بلدية منشأة بقوانين خاصة . (مادة ٤٢) .

٤ — ضريبة على الصادر والوارد من الموانى لا تجاوز نسبتها ٣ ٪ من قيمة الرسوم الجمركية .

٥ — ضريبة على استهلاك المياه والكهرباء والغاز إذا لم يكن اسغلالها بمعرفة المجلس على ألا تجاوز نسبتها ١٠ ٪ من قيمة هذه العقارات .

٦ — ويجوز للمجلس أن يفرض « إتاوة » على العقارات التى انتفعت من المشروعات العامة بحيث لا تجاوز نسبتها ٥٠ ٪ من الزيادة فى قيمة هذه العقارات .

ثانياً — فئة الرسوم[1] :

وقد ورد النص عليها فى المادتين ٣٤ و ٣٥ على النحو التالى :—

مادة ٣٤ : «للمجلس أن يفرض فى دائرة اختصاصه رسوماً مقابل الانتفاع بأمواله العامة أو بالمرافق العامة التى يملكها أو المعهود إليه بإدارتها»

مادة ٣٥ : للمجلس أن يفرض فى دائرة اختصاصه :

١ — رسوماً إضافية بنسبة مئوية على ضريبة العقارات المبنية ، فإذا لم توجد هذه الضريبة فيفرض هذه الرسوم بنسبة مئوية من القيمة الإيجارية .

٢ — رسوما على المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .

٣ — رسوماً على العربات والدراجات وحيوانات الجر والكلاب .

٤ — رسوما على الملاهى .

---

(١) لما كان الرسم كما ذكرنا هو مايؤدى مقابل خدمة معينة ، فقد طعن بعض الأفراد فى دستورية قانون المجالس البلدية القديم رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ ، والمرسوم الصادر تنفيذاً له فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٥ بوضع أسس لفرض تلك الرسوم ، بحجة أن ذلك القانون قد أجاز للمجالس البلدية أن تفرض رسوما هي فى حقيقتها ضرائب ، ومن ثم لا يجوز فرضها إلا بقانون. ولكن محكمة القضاء الإدارى رفضت هذا الدفع وسلمت بأن المفروض هو رسم لا ضريبة وذلك فى حكمها الصادر فى ١٢ يونيو سنة ١٩٥١ حيث تقول :

« لا صحة لما ينعاه المدعى على القرار المطعون فيه (قرار فرض الرسم) من مخالفته للقانون بقوله إن حقيقته قرار بفرض ضريبة لا يجيز الدستور فرضها إلا بقانون ، وإن القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ إذ خول المجالس البلدية والقروية فرض هذه الرسوم وهى تخفى ضرائب ، قد وقع باطلا لمخالفته الدستور هو والمرسوم الصادر تنفيذاً له فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ... لا صحة لذلك لأن الفرائض التى تجبيها الهيئات البلدية من سكان المدن التى تمثلها — فرائض جعلتها للانفاق على صيانة وتحسين مرافق المدينة التى حصلت من سكانها وحدها وتقابلها منافع وخدمات تؤديها تلك الهيئات لهم مما يباعد بينها وبين الضريبة بمعناها القانونى ويجعلها فى الحقيقة رسما ، لأنها تقابل منافع وتوزع بين المنتفعين على أساس مايعود عليهم من المنفعة . » (مجموعة أحكام المجلس ، السنة الخامسة ، ص ١٠٣٠ ، وبنفس المجموعة حكم آخر صادر فى ذات التاريخ ، ص ١٠٤٥)

ولـكن هذا المدلول الجديد يوسع كثيراً من معنى الرسم المتفق عليه : فالرسم يقوم أساسا على خدمة يطلبها الفرد (مختاراً فى معظم الحالات أو مكرها فى بعضها الآخر) فى مقابل المبلغ الذى يدفعه ، وهذا المعنى يجعل معظم الرسوم التى وردت فى القانون ضرائب ، لأن الملاك غير المقيمين فى البلدة يتحملون الرسم دون فائدة مباشرة تعود عليهم .

٥ — رسوماً على المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة .

٦ — رسوماً على الأسواق المرخص فى إدارتها للأفراد والهيئات والشركات .

٧ — رسوما على ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعمله لذلك .

٨ — رسوما على استغلال الشواطىء والسواحل .

« وللمجلس أن يفرض رسوماً أخرى مما تكون لها صفة بلدية محضة » .

على أن قرار المجلس فيما يتعلق بالرسوم المنصوص عليها فى المادتين ٣٤ و ٣٥ لايكون نافذاً إلا بعد مصادقة وزير الشئون البلدية والقروية (مادة ٣٦) .

ويلاحظ — كما سبق أن ذكرنا — حق الوزير فى إلزام المجالس البلدية بفرض رسم بلدى معين ، أو إلغائه أو تعديله بالزيادة أو النقص .

ويبين بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية القواعد الخاصة بتحديد أساس جميع الرسوم البلدية وطريقة التظلم منها وكيفية تحصيلها ، وكذلك أحوال الإعفاء منها أو تخفيضها[1] (مادة ٣٨) .

وللمجلس فى تحصيل الرسوم امتياز على جميع أموال الأشخاص المستحقة عليهم تلك الرسوم ، وتأتى فى الترتيب بعد المصاريف القضائيةوبعد الضرائب الحكومية مباشرة (مادة ٤٩) .

ثالثاً : الموارد المتنوعة : وتشمل :

١ — تنزل الحكومة للمجلس عن حصيلتها فى دائرة اختصاصه عن إيجار

---

(١) تنص المادة ٨٠ من القانون على أن تظل الرسوم والموراد المالية المقررةعند صدور هذا القانون معمولا بها ، كما أن المادة ٨١ قد نصت على استمرار العمل بالقرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً للقانون القديم رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٤ . وبالتالى يعمل بأحكام المرسوم الصادر فى ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٥ (المعدل بالمرسومين الصادرين فى ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٤٨ و ١٥ سبتمبر سنة ١٩٥١) وحتى صدور اللائحة الجديدة ، فيما يتعلق بأسس فرض الرسوم الجديدة ، وطريقة التظلم منها ، وكيفية تحصيلها والاعفاء منها .

أراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة ونصف صافى المبلغ الذى يحصل من بيع الأراضى المذكورة (مادة ٤٠) .

٢ — وتنزل له أيضاً عن صافى إيرادات الأسواق الحكومية الواقعة فى دائرة اختصاصه .

٣ — كما تنزل له عن المبلغ الذى يقرر تعويضاً لها عن إلغاء الدخولية (مادة ٤٢) .

٤ — الناتج من إدارة المجلس لأمواله الثابتة والمنقولة (مادة ٤٦) .

٥ — التبرعات التى ترد إليه ، وله أن يتصرف فيها وأن يغير تخصيصها بشرط مصادقة وزير الشئون البلدية والقروية (مادة ٤١) .

٦ — القروض بشرط موافقة وزير الشئون البلدية والقروية .

٧ — وأخيراً فإن المشرع قد أعفى المجالس البلدية والقروية من كافة الضرائب والرسوم الحكومية ، كما أن أراضى الحكومة التى تخصصها المجالس البلدية للمرافق العامة بها ، تكون ملكا لتلك المجالس ، بشرط موافقة مجلس الوزراء على هذا التخصيص (مادة ٥١) .

ويلاحظ أن المشرع قد قرر أن تسدد حصيلة الموارد التى تنزل عنها الحكومة للمجالس البلدية ، والمتجمع من الضرائب الإضافية التى تفرض لمصلحة المجالس البلدية ، إلى وزارة الشئون البلدية والقروية ، ليتولى الوزير توزيعها على المجالس البلدية كلها أو بعضها تبعا لحاجات تلك المجالس من المشروعات العامة ، حتى لاتتخم بلد بالمشروعات العمرانية بينما تبقى أخرى عاطلة من هذه المشروعات . كما أجيز للوزير أن يخصص مبالغ من حصيلة الموارد السابقة لمجالس بلدية غير خاضعة للقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ (مادة ٤٢ و ٤٣) .

٢ — § ميزانية المجلس البلدى

وفقا للمادة ٥٢ من القانون ، على المجلس البلدى أن يعدمشروع ميزانيته ويقدمه إلى وزارة الشئون البلدية والقروية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل ، وأن يرفق به البيانات والمستندات التى بنى عليها تقدير الإيرادات والمصروفات . وتتبع فى تحضير ميزانية المجلس البلدى القواعد التى يصدر بها قرار من وزير الشئون البلدية والقروية .

وتقوم وزارة الشئون البلدية ببحث المشروع، ويجوز لها — كما ذكرنا — أن تحذف منه أو تضيف إليه مبالغ أو بنود ، وفقا لما تقتضيه حالة المجالس المالية . وعليها أن تدرج المبالغ اللازمة للأبواب الآتية إذا أهملها المجلس كلها أو بعضها :

١ — الالتزامات التى يكون المجلس مرتبطا بها بحكم قضائى أو بنص قانونى [١] .

٢ — مصروفات إصلاح وإدارة وصيانة المنشآت والمؤسسات والأعمال المنصوص عليها فى المادتين ٨ و ١٠ من القانون (المسائل التى يختص بها المجلس على سبيل الإلزام أو الاختيار) .

٣ — مصروفات تنفيذ القوانين واللوائح المنصوص عليها فى المادة ٩ (المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمبانى وتقسيم الأراضى والطرق والمحال التجارية والصناعية والمجارى وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة للبلد) (مادة ٥٣) .

---

(١) ومن أمثلة المصروفات المفروضة على المجلس بنصوص قانون آخر ، ما ورد فى القانون رقم ٣٧٣ لسنة ١٩٥٣ بشأن تنظيم التعليم الابتدائى (وقد سبقت الاشارة اليه) من التزام كل مجلس بلدى بأن يدرج فى ميزانيته سنويا مايعادل ١٪ من مجموع إيراداته للتعليم الابتدائى.

هذا وقد ألغى القانون الجديد اللجنة الاستشارية التى نص عليها فى القانون القديم والتى كانت مختصة بفحص ميزانيات المجالس البلدية والقروية .

ولا تكون ميزانية المجلس البلدى نافذة إلا بعد اعتمادها من وزير الشئون البلدية والقروية . وإذا تأخر صدور الميزانية الجديدة ، فإنه يعمل بالميزانية القديمة لحين اعتماد الميزانية الجديدة .

ولا يجوز للمجلس البلدى أن يرتبط بتعهد يترتب عليه انفاق مبالغ من ميزانية سنة أو سنوات مقبلة ، بغير موافقة وزير الشئون البلدية والقروية ، ذلك فيما عدا مشروعات وأعمال المرافق العامة (مادة ٥٧) .

كما أن قرارات المجلس بنقل اعتماد من باب إلى آخر فى الميزانية أو بتعديل ربط الماهيات والأجور والأعمال الجديدة أو بإلغائه أو بفتح اعتماد إضافى لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة وزير الشئون البلدية والقروية (مادة ٥٥) .

وأخيراً فإن على المجلس البلدى أن يضع حسابه الختامى عن العام المنقضى فى خلال ثلاثة شهور على الأكثر من انتهاء ذلك العام ، ويصدر باعتماد هذا الحساب قرار من وزير الشئون البلدية والقروية (مادة ٥٦) .

ملحـوظة :

لقد احتوى هذا المؤلف على بعض أخطاء مطبعية ، أدت أحيانا إلى أخطاء نحوية ، ولكنها من الوضوح بحيث لا تخفى على فطنة القارىء .

الفهرس

صفحة

تقديم الطبعة الأولى ٣

الباب الأول

الأشخاص المعنوية العامة

مقدمة ٥

الفصل الأول — أنواع الأشخاص المعنوية العامة

المبحث الأول — الأشخاص العامة الإقليمية ٧

أولا : الدولة والمذاهب التى قيلت فيما يتعلق بشخصيتها . ٨

ثانياً : المديريات وتاريخها ١٠

ثالثا : المدن والقرى ١٢

المبحث الثانى — الأشخاص المعنوية المصلحية أو المرفقية . ١٣

المبحث الثالث — هل ثمة نوع جديد من الأشخاص المعنوية العامة ؟ ١٧

الفصل الثانى — النتائج التى تترتب على منح الشخصية المعنوية العامة

(١ — استقلالها بذاتيتها ص ٢١، ٢ — مشاركتها للدولة فى مظاهر سلطاتها ص ٢١، ٣ — استقلال موظفيها ص ٢١، ٤ — استقلالها بأموالها ص ٢٢، ٥ — أهليتها للتقاضى وحدودها ص ٢٣ ٦ — استقلالها بمسئوليتها ص ٢٤).

الفصل الثالث — نهاية شخص القانون العام ٢٥

صفحة

الباب الثانى

الأسس العامة للتنظيم الإدارى

مقدمة ٢٦

الفصل الأول — المركزية الإدارية ٢٧

(تعريفها ص٢٧، الأسس التى تقوم عليها ص٢٧ ،صورها ص ٢٩ التركيز الإدارى ص ٦٩ ، عدم التركيز الإدارى ص ٢٩ ، مزايا الأخذ بنظام المركزية الإدارية ص ٣٠) .

الفصل الثانى — اللامركزية

(تعريفها ص٣٢ ، أركانها ص٣٢،صورها ص٤١،تمييزها عما يشبهها من النظم ص٤٢،اللامركزية الإدارية واللامركزيةالسياسية ص٤٢ اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإدارى ص ٤٣،تقدير نظام اللامركزية الإدارية ص ٤٤) .

الباب الثالث

التنظيم الإدارى فى مصر

مقدمة ٤٧

الفصل الأول — الإدارة المركزية فى مصر

أولا : رئيس الدولة ٥٣

المظهر الشكلى لإرادة رئيس الدولة ٥٥

ثانيا — رئيس الحكومة ٥٦

وظيفة رئيس مجلس الوزراء ٥٨

اختصاص تشريعى مؤقت لمجلس الوزراء ٦٠

رابعا — الوزير ومعاونوه ٦٤

صفحة

شروط تعيين الوزير ٦٦
اختصاصات الوزير ٦٦
معاونو الوزير ٦٨
وكيل الوزارة الدائم وغيره من الوكلاء ٦٨
شروط تعيين الوكيل الدائم وأداة التعيين ٦٩
اختصاصات وكيل الوزارة الدائم ٧٠
ضمانات وكيل الوزارة الدائم ٧٢
وكيل الوزارة البرلمانى ونائب الوزير ٧٣
خامساً — المديرون والمحافظون ٧٥
تعيين المديرين والمحافظين ٧٥
اختصاصات المديرين والمحافظين ٧٦
سادساً — مأمورو المراكز والأقسام والبنادر ٧٩
سابعا — العمد والمشايخ ٨٠
القرية والحصة وفقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٤٧ ٨١
١ — § اختيار العمدة والشيخ . . . .
أولا : خلو الوظيفة ٨٤
ثانيا : تحرير كشوف المرشحين والناخبين ٨٤
ثالثا : عرض الكشوف والطعن فيها والفصل فى الطعون ٩٤
رابعا: عملية الاختيار ٩٦
(١ — لجنة الشياخات ص ٩٦ ، ٢ — كيفية اختيار العمدة ص ٩٨
٣ — كيفية اختيار الشيخ ص ١٠٢) .
٢ — § الأحكام المنظمة لوظيفة العمدة والشيخ . .
أولا : العمدة والشيخ موظفان عموميان ١٠٢

صفحة

ثانيا : اختصاصات العمدة والشيخ وواجباتهما . . ١٠٤
ثالثا : تأديب العمد والمشايخ ١٠٥
٣ — § تقدير نظام العمد والمشايخ ١١٠
الفصل الثانى — الإدارة اللامركزية فى مصر
مقدمة عامة ١١٤
المبحث الأول : مجالس المديريات ١١٦
تمهيد : ١١٦
الفرع الأول — تشكيل مجالس المديريات ١١٧
١ — § الأعضاء المعينون ١١٨
٢ — § الأعضاء المنتخبون ١١٩
(أولا : ناخبو أعضاء مجالس المديريات ص ١٢٠ ، ثانيا : شروط العضوية ص ١٢٠ ، ثالثا : الطعن فى انتخاب أعضاء مجالس المديريات ص ١٢٣ ، رابعا : أسقاط العضوية والطعن فيه ص١٢٥ خامسا : حقوق الأعضاء وواجباتهم ص ١٢٦).
الفرع الثانى — اختصاصات مجالس المديريات وسير العمل بها . ١٣٠
١ — § اختصاصات مجالس المديريات ١٣٠
نظرة عامة ١٣٠
أولا — القرارات التى تصدر من المجلس ١٣٣
١ — القرارات النهائية ١٣٣
٢ — القرارات التى يتوقف نفاذها على تصديق السلطة المركزية ١٣٤
ثانيا : الحالات التى يجب فيها أخذ رأى المجلس مقدما . . ١٣٥
١ — حالات يجب فيها موافقة المجلس . . . ١٣٥
٢ — حالات يكتفى فيها بالتعرف على رأى المجلس . ١٣٦

صفحة

٢ — § سير العمل بمجالس المديريات . . . ١٣٦
(الإنعقاد وشروطه ص ١٣٥ ، أدوار الإجتماع ص ١٣٧ ، النظام الداخلى للمجلس واللجان ص ١٣٨) .
٣ — § رقابة السلطة المركزية على المجلس فى ممارسة اختصاصاته ١٣٩
١ — الرقابة على قرارات مجالس المديريات . . ١٣٩
٢ — الرقابة على سير العمل فى المجلس . . . ١٤١
٣ — الرقابة على أعضاء المجلس ١٤١
الفرع الثالث — الموارد المالية لمجلس المديرية وميزانيته . . ١٤٢
١ — § الموارد المالية للمديرية ١٤٣
٢ — § ميزانية مجلس المديرية ١٤٥
المبحث الثانى — المجالس البلدية . . . . .
تمهيـــد ١٤٧
الفرع الأول — تشكيل المجالس البلدية ١٥١
١ — § الأعضاء المعينون ١٥٢
٢ — § الأعضاء المنتخبون ١٥٥
(أولا : ناخبو أعضاء المجالس البلدية ص١٥٥، ثانيا : المرشحون للانتخاب والتعيين من الأعيان ص ١٥٧ ثالثا : إجراءات الانتخاب والطعن فيها ص ١٥٨) .
رابعا : حقوق الأعضاء وواجباتهم ١٦١
الفرع الثانى — اختصاصات المجالس البلدية وسير العمل بها .
١ — § اختصاصات المجالس البلدية ١٦٥
أولا : الاختصاصات الإلزامية للمجالس البلدية . . ١٦٥
ثانيا : الإختصاصات الجوازية للمجالس البلدية . . ١٦٦

صفحة

ثالثا : الامور التى يجب فيها موافقة المجلس مقدما . ١٦٧
رابعا : الأمور التى يجب فيها أخذ رأى المجلس مقدما . ١٦٨
٢ — § سير العمل بالمجالس البلدية ١٦٩
النظام الداخلى للمجلس واللجان ١٧١
٣ — § رقابة السلطة المركزية على المجالس البلدية . .
أولا : الرقابة على قرارات المجالس البلدية . . . ١٧٣
ثانيا : الرقابة على سير العمل بالمجالس . . . ١٧٥
ثالثا : الرقابة على الأعضاء ١٧٦
الفرع الثالث الموارد المالية للمجلس البلدى وميزانيته . . ١٧٨
١ — § الموارد الماليه للمجالس البلدية ١٧٨
أولا : فئة الضرائب ١٧٨
ثانيا : فئة الرسوم ١٧٩
ثالثا : الموارد المتنوعة ١٨٠
٢ — § ميزانية المجلس البلدى ١٨٢

رابعاً : عضوية الأعضاء وواجباتهم . . . . . . [illegible]

الفرع الثالث — اختصاصات المجالس البلدية وسير العمل بها

١ — اختصاصات المجالس البلدية . . . . . . [illegible]

أولاً : الاختصاصات الإدارية للمجالس البلدية . . . . [illegible]

ثانياً : الاختصاصات المالية للمجالس البلدية . . . . [illegible]